

Политконсультант / Political Science and Technology <https://politicjournal.ru>

2024, Том 4, № 3 / 2024, Vol. 4, Iss. 3 <https://politicjournal.ru/issue-3-2024.html>

URL статьи: <https://politicjournal.ru/PDF/09PK324.pdf>

5.4.5. Политическая социология

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Большаков, С. Н. Анализ реформ в сфере государственных услуг на основе публичных ценностей /

С. Н. Большаков, Ю. М. Большакова // Политконсультант. — 2024. — Т. 4. — № 3. — URL:

<https://politicjournal.ru/PDF/09PK324.pdf>

**For citation:**

Bolshakov S.N., Bolshakova Ju.M. Analysis of reforms in public services based on public values. *Political Science and Technology*. 2024;4(3): 09PK324. Available at: <https://politicjournal.ru/PDF/09PK324.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

**Большаков Сергей Николаевич**

Российское общество «Знание», Москва, Россия

Руководитель управления по развитию Северо-Западного федерального округа

Доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор

E-mail: [snbolshakov@mail.ru](mailto:snbolshakov@mail.ru)

**Большакова Юлия Михайловна**

PhD (доктор философии), кандидат политических наук, профессор РАЕ

## Анализ реформ в сфере государственных услуг на основе публичных ценностей

**Аннотация.** В статье анализируется практика реформ сферы государственных услуг на примере стран Центральной и Восточной Европы. Анализируется взаимосвязь политических реформ государственного управления и предоставления государственных услуг, роль реформ государственного сектора на основе концепции публичных ценностей. Целью исследования является анализ влияния системы государственного управления на тенденции оказания гражданам оказания государственных услуг. Методологическими основами исследования является структурно-функциональный анализ социально-политических явлений и процессов.

В исследовании фиксируется значение фактора качества при оказании государственных услуг, востребованность обществом услуг в цифровом масштабе. Рассуждается о причинах отставания одних стран по отношению к другим в сфере развития государственно-частного партнерства. В качестве причин, указывается на слабость нормативно-правового обеспечения и/или отсутствие четких правовых основ государственно-частного партнерства. В статье констатируется важность децентрализации государственных услуг в целях достижения качества, результативности и эффективности государственного аппарата управления. Менеджмент публичных ценностей и востребованность обществом новых форм государственных услуг ставит своей задачей модернизацию государственного аппарата.

Работы исследователей проблем государственного управления и политики отмечают, что активность оказания государственных слуг и востребованность обществом последних является воплощением государственной экономической политики, является предпосылкой социального и экономического роста. Как показывает опыт стран Центральной и Восточной Европы современная система государственного управления гибко реагирует на общественные запросы в части государственных услуг, проводя реформы государственного аппарата управления и находя новые формы государственного регулирования социальной сферы.

**Ключевые слова:** государственное управление; государственные услуги; публичные ценности; теория модернизации; государственно-частное партнерство; децентрализации управления; аутсорсинг; социальные услуги

В последнее время всё большее внимание уделяется исследованиям в сфере организации предоставления услуг, которые рассматриваются в контексте демократии и практики функционирования демократических институтов управления. Для стран Центральной и Восточной Европы характерно рассмотрение предоставления государственных услуг в контексте перехода от коммунистической системы государственного управления к практикам демократизации политических систем и режимов [1]. Часть исследований посвящено роли демократических ценностей и степени децентрализации управления административного аппарата, поиску взаимосвязей с мотивацией служебной деятельности государственных служащих [2].

Для стран Восточной Европы, например, таких как Польша, Белоруссия или Чехия характерны разные уровни централизации системы административного управления, несмотря на то, что это соседние страны ранее находились в едином социалистическом лагере, динамика демократического транзита и государственной системы управления приобрели разный темп и разную направленность развития. В Белорусской республике сформировалась более централизованная государственная система, а Польша, Словакия, Чехия и другие страны Восточной Европы уверенно выбрали децентрализованные практики государственного управления и либерально демократические ценности [3].

И Польша, и Белоруссия имеют общие характеристики и признаки европейских государств всеобщего благосостояния, граждане обеих стран рассматривают государственный аппарат как основного поставщика государственных услуг, в сфере здравоохранения, образования, социального обслуживания [4]. В Польше социальное обслуживание сосредоточено на уровне местных органов власти, польские центры социальной помощи предоставляют различные виды социальных услуг. В Белоруссии предоставление социальных услуг государством в значительной степени централизовано. Белорусские центры социальной помощи в значительной степени являются агентами центрального правительства и несут ответственность перед государственным комитетом труда, который является подведомственным Министерству труда и социальной защиты РБ.

Нельзя не отметить, что для всех стран Восточной Европы, в том числе для Белоруссии, и для Польши характерно участие некоммерческого сектора в предоставлении государственных услуг, наблюдается частичное делегирование функции социального обеспечения.

Здесь следует упомянуть об имеющемся положительном зарубежном опыте в вопросе привлечения в качестве посредников предоставления услуг частные компаний. В свою очередь, данные услуги могли бы быть переданы на аутсорсинг. Имеются ряд определенных причин отставания одних стран по отношению к другим в развитии государственно-частного партнерства. В большинстве случаев основной причиной указывается слабость нормативно-правового обеспечения, из-за чего проблематично предоставлять пул государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а там, где отсутствуют четкие правовые основы государственно-частного партнерства данный вопрос даже не поднимается.

Процесс выведения так называемых непрофильных функций и видов деятельности за рамки органов власти и организаций государственного сектора экономики, именуемый технологией аутсорсинга остается одной из наименее реализованных на практике управленческих технологий. К причинам недоиспользования потенциала аутсорсинга можно

отнести недоработанность, в некоторых случаях и полное отсутствие региональной правовой базы, а также отсутствие опыта практической реализации подобных проектов [5].

Существующие практики применения аутсорсинга зачастую имеют слабые стороны аутсорсинговых проектов — большинство неудачных попыток применения аутсорсинга вызвано типичными ошибками. Значительные проблемы связаны с безопасностью, расползанием границ проекта, особенностями корпоративной культуры и особенностью распространения знаний. В процессе реализации проекта — от начала до конца разработки, многие проекты расширяются, приобретая наибольшие масштабы.

В Белоруссии некоммерческие организации в основном эволюционировали из практик советских неправительственных организаций. В Польше традиции некоммерческих организаций восходят к истокам добровольческой и благотворительной деятельности, которые активно оказывают социальные услуги, причём эта практика была распространена и при социализме. Активное участие Польши в Европейском союзе представило широкий доступ к различным европейским социальным фондам и программам, что стимулировало развитие некоммерческого сектора к возможностям потенциального трудоустройства в сфере оказания услуг (более 12 000 некоммерческих неправительственных организаций).

По-нашему мнению очень важно проанализировать различие между централизацией некоммерческого сектора оказание услуг и централизации предоставления услуг на национальном уровне, важным является анализ особенностей политических институтов и политической системы страны оказывающих влияния на предоставление услуг.

Многие исследования в сфере предоставления государственных услуг сосредотачивают своё внимание на организационной культуре государственного аппарата управления и государственных служащих, влияние теории мотивации на служебное поведение государственных служащих. Исследования Прысмаковой П. [6] позволили выявить разный уровень мотивации в европейских странах и регионах, сделать вывод, что страны Восточной Европы демонстрируют высокие результаты среди государственных служащих по значимости оказания качественных услуг. Исследования показали, что государственные служащие стремятся активно помогать гражданам и потребителем услуг в большей степени, чем представители частного или некоммерческого сектора. На эффективность предоставления государственных услуг оказывает влияние не только мотивация служебного поведения, но и выбор демократических практик предоставления услуг и проводимые рыночные реформы [2–4]. Граждане стран Восточной Европы, и Польши, и Белоруссии в значительной степени отдают предпочтение административным аспектам оказание услуги. В ходе дискуссии влияние децентрализации государственного управления исследователи отмечают, что децентрализация включает передачу не только власти, полномочий, но и ресурсов в процессе распределения. Децентрализация в контексте оказания государственных услуг измеряется в трёх аспектах: фискальная децентрализация, предполагающая распределение доходов на нижестоящую уровень, административная децентрализация, предполагающая перераспределение полномочий и предметов ведения, политическая децентрализация, подчеркивающая ведущую роль ведущих политических акторов на муниципальном, местном уровне.

В европейских децентрализованных странах Восточной Европы центральные органы власти играют меньшую роль в сфере предоставления социальных услуг. Основная роль децентрализации заключается в разрешении проблем организации эффективной работы с бедными, борьбы с бедностью. Сфера предоставления социальных услуг в условиях децентрализации позволяет задействовать потенциал местного самоуправления и муниципальной демократии. Некоторые исследователи в данном контексте отмечают проблемы более богатых муниципалитетов, обращение бедных муниципальных образований к центральному правительству за помощью для поддержания более высокого уровня

предоставления социальных услуг. Фискальная децентрализация в бедных необеспеченных странах может потерпеть неудачу, потому что модель Тибу К.М. [7] эффективно не работает, граждане недостаточно мобильны в поиске центров более эффективного предоставления услуг. В странах с низким уровнем доходов политическая децентрализация обычно заключается в централизованном обеспечении налоговых доходов и в передаче на более низкие уровни государственного и муниципального управления расходных полномочий. Бардхан П. [8] пишет, что децентрализация заключается не только в ослаблении центральных органов власти и соответствии предпочтениям интересам местной элиты, но в том, что на местном уровне органы управления более чутко ощущают потребности подавляющего большинства населения.

Важно выявить что определяют социальные ценности, как институты непосредственно влияют на мотивы, определяющие индивидуальное поведение государственных служащих [9]. Ценностно созидательная роль государства особенно заметна в сфере предоставления государственных услуг, государство становится определителем публичных ценностей. Публичные ценности предлагаются правительством как имеющие ценность для всего общества. Формируемые социальные ценности институтами государства стандартизированы моделью поведения [10], но это не всегда может происходить поскольку пока государства определяет, что является общественными ценностями, государственный служащий решает следует ли данные общественные ценности преобразовать в реальность. Именно поэтому соблюдение норм и ценностей удовлетворяет и мотивирует поведение государственных служащих, формируя чувство морального долга перед государством [11].

Теория модернизации утверждает, что экономическое развитие существенно увеличивает шансы на переход к демократии, и, следовательно, на адаптацию демократических ценностей [12]. Процессы социально-экономического развития существенно увеличивают процессы роста некоммерческого сектора. Исследователи отмечают высокий уровень корреляции типа правовой системы и степени политической централизации с темпами социально-экономического развития. Тип правовой системы устанавливает нормы для организаций и институтов, степень политической централизации де может определять публичные ценности создаваемые и продвигаемые некоммерческими организациями, свободой граждан выражать свои мнения и определять позиции по отношению к той или иной социальной, общественно-значимой проблеме.

Модель децентрализованного рынка не всегда формирует оптимальную корпоративную среду поведения государственных служащих, некоторые отмечают, что рыночная модель, наоборот, ослабляет служебную мотивацию общественных ценностей и апеллирует исключительно к материальным ценностям служебного поведения.

Как правильно отмечают Перри Дж.Л. и Ван ден Абель В. [9], в децентрализованных системах публичные ценности скорее всего будут формироваться гражданами и продвигаться на правительственный уровень снизу-вверх. Подобное продвижению публичных ценностей создаёт среду общий доступную для интеграции индивидуальных мотиваций и запросов общества.

В заключении следует отметить, что обращение к концепции менеджмента публичных ценностей в основном связывается с активностью использования государством инструментов и механизмов государственного управления в части дефицита бюджетных ресурсов и необходимостью повышения эффективности функционирования государственного аппарата.

Менеджмент публичных ценностей сопряжен с использованием рыночных механизмов в государственном управлении — ограниченные возможности по использованию данных механизмов негативно сказываются на эффективности и результативности процесса

управления. Менеджмент публичных ценностей — функция государства, которая нацелена на формирование в сознании граждан представлений о приоритетности решения тех или иных задач общественного развития путем активного вовлечения самих граждан в обсуждение значимости этих задач. Менеджмент публичных ценностей обеспечивает государству легитимизацию своих решений, позволяет держать руку на пульсе общественных настроений, помогает своевременно реагировать на изменения ценностных предпочтений в обществе.

Концепция менеджмента публичных ценностей означает не просто повышение значимости ценностей как социального регулятора поведения граждан, но и осознание новых возможностей государства в оказании государственных услуг и повышения их качества [13; 14]. В системе государственного управления в условиях централизованной иерархической системы естественными барьерами для реализации управленческого потенциала являются, так называемые, «функциональные колодцы», т. е. естественные ограничители вертикально-линейной логики функционирования органов государственной власти. Концепция менеджмента публичных ценностей и логика процессной модели государственного управления, основанная на потоках формирования ценностей для граждан-потребителей, требует активного межведомственного взаимодействия. Логика менеджмента публичных ценностей способствует не только устранению функциональных барьеров органов государственной власти, но и стимулирует возможности модернизации публичной сферы государства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Andersen, L.B., Beck Jørgensen, T., Kjeldsen, A-M., Pedersen, L.H., and Vrangbæk, K. Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification // *International Journal of Public Administration*. 2012. № 35(11). Pp. 715–28.
2. Inglehart, R. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press. In *Societies*. 1997. № 43 (Vol. 19).
3. Мороз М.В. Стратегии позиционирования инновационных образовательных проектов на основе зарубежного опыта // *Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета*. 2021. Т. 1. Вып. 2. С. 157–169.
4. Бушуева Л.И., Попова Ю.Ф., Уразова Ю.М. Роль публичного управления в развитии конкурентной среды Арктических территорий в Республике Коми: по данным мониторинга // *Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета*. 2020. № 3. С. 15–26.
5. Шестакова, С.В. Пути решения проблем сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций в предоставлении электронных государственных и муниципальных услуг / С.В. Шестакова, Н.В. Хаванова, Н.Г. Новикова // *Сервис в России и за рубежом*. — 2012. — № 11(38). — С. 41–49.

6. Prysmakova, P. Where are We on European Map? Comparing Public Service Motivation in Central and Eastern Europe to Our Neighbors // Warsaw East European Review. 2014. № (4). Pp. 103–119.
7. Tiebout, C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956. № 64(5). Pp. 416–424.
8. Bardhan, P. Decentralization of Governance and Development // The Journal of Economic Perspectives. 2002. № 16(4). Pp. 185–205.
9. Perry, J.L., Van den Abeele, W. Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation / In Perry, J., Hondeghem, A. (Edt.) / Motivation in Public Management: The Call of Public Service. Oxford, UK: Oxford University Press. 2008. pp. 56–79.
10. March, J.G. and Olsen, J.P. Rediscovering Institutions. New York: Free Press. 1989. Pp. 349–351. URL: <https://archive.org/details/rediscoveringins00marc>.
11. Andersen, L.B., Jørgensen, T.B., Kjeldsen, A.M., Pedersen, L.H., & Vrangbæk, K. Public Values and Public Service Motivation Conceptual and Empirical Relationships // The American Review of Public Administration. 2013. № 43(3). Pp. 292–311.
12. Inglehart, R., Welzel, C. Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence. Cambridge University Press. 2005. DOI: 10.1017/CBO9780511790881. Publisher: Cambridge University Press. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press. ISBN: 9780521846950. URL: [https://www.researchgate.net/publication/272159786\\_Modernization\\_Cultural\\_Change\\_and\\_Democracy\\_The\\_Human\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/272159786_Modernization_Cultural_Change_and_Democracy_The_Human_Development).
13. Perry, J.L., Hondeghem, A. Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation // International Public Management Journal. 2008. № 11(1). Pp. 3–12.
14. Пушкарева Г.В. Менеджмент публичных ценностей: можно ли говорить об аксиологическом повороте в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/menedzhment-publichnyh-tsennostey-mozhno-li-govorit-ob-aksiologicheskom-povorote-v-gosudarstvennom-upravlenii>.

**Bolshakov Sergey Nikolaevich**  
Russian Society «Knowledge», Moscow, Russia  
E-mail: [snbolshakov@mail.ru](mailto:snbolshakov@mail.ru)

**Bolshakova Julia Mikhailovna**

## **Analysis of reforms in public services based on public values**

**Abstract.** The article analyzes the practice of reforms in the public service sector using the example of Central and Eastern European countries. The relationship between political reforms of public administration and the provision of public services, the role of public sector reforms is analyzed based on the concept of public values. The purpose of the study is to analyze the influence of the public administration system on the trends in the provision of public services to citizens. The methodological basis of the study is a structural and functional analysis of socio-political phenomena and processes. The study notes the importance of the quality factor in the provision of public services and the public demand for services on a digital scale. The article states the importance of decentralization of public services in order to achieve quality, efficiency and effectiveness of the state management apparatus. The management of public values and the demand by society for new forms of public services sets as its goal the modernization of the state apparatus. The study notes that the activity of providing public servants and the demand for the latter by society is the embodiment of state economic policy and is a prerequisite for social and economic growth. As the experience of the countries of Central and Eastern Europe shows, the modern public administration system responds flexibly to public demands in terms of public services, carrying out reforms of the state administrative apparatus and finding new forms of state regulation of the social sphere.

**Keywords:** public administration; public services; public values; modernization theory; public-private partnership; decentralization of management; outsourcing; social services