



УДК 338.46

© *Е. А. Карловская, Л. А. Киричук, 2012*

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

Карловская Е. А. – канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел.: (4212) 37-52-27, e-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru;
Киричук Л. А. – выпускница кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел.: (4212) 37-52-27, e-mail: fkbu@mail.ru (ТОГУ)

Максимальная ориентация на потребителя государственной услуги, декларируемая в ходе реформ сектора государственного управления, означает, что фактически каждый элемент цепочки взаимодействия должен обеспечивать определенный эффект для услугополучателя. С этой позиции в статье рассматривается механизм формирования потребительной ценности государственной услуги во взаимообусловленности с процессом создания ее стоимости.

Maximum orientation upon state service consumer, which is proclaimed in the reform of public administration sector, means that virtually every element of the chain of interaction should provide a certain effect for service recipient. From this point the article covers the mechanism of the formation of consumer value of state service in the interdependence with the process of creating its value.

Ключевые слова: государственные услуги, потребительная ценность, стоимость государственной услуги.

Современная тенденция сервисизации в секторе государственного управления в свете мировых стандартов [1] и понимание нами сущности этого процесса как смещения «деятельности из сферы административного производства в сферу социально-экономической деятельности с целью максимизации потребительской удовлетворенности» [2] актуализирует теоретическую проработку механизма формирования потребительной ценности государственной услуги.

Анализ научной литературы показал, что термин «ценность» применяется как выражение оценки полезности продукта для потребителя. В этом контексте ценность связывается с объектом оценки, имеющим некоторые свойства (в нашем исследовании – государственная услуга), а также субъектом ее

определяющим, имеющим определенные потребности, удовлетворить которые призван объект. В контексте формирования ценности исследуется процесс управления взаимодействием субъекта управления (услугодатель) и субъектом, в отношении которого создается ценность (в рамках ориентации на потребителя – услугополучатель).

Исходным пунктом методологического подхода к формированию цепочки создания ценности государственной услуги является уточнение и конкретизация понятий «ценность» и «стоимость» государственной услуги посредством разграничения критериев оценок предоставления государственной услуги в системе координат соответственно услугополучателя и услугодателя.

Критериями оценки государственной услуги в системе координат услугополучателя целесообразно обратиться к понятию потребительной ценности. Формирование и усовершенствование потребительной ценности требует детального понимания цепочки создания ценности, выявления в ней возможностей для развития, сочетания эффективности удовлетворения ценностных ожиданий потребителей вместе с экономической эффективностью.

За основу цепочки создания ценности в условиях потребительской ориентации берем мультиатрибутивную модель государственной услуги [3]. Модель предполагает в т.ч. субъективную оценку потребителя (потребительная ценность) путем трансформации свойств государственной услуги в атрибуты, т. е. форму отражения свойств в сознании услугополучателей.

Критериями оценки государственной услуги в системе координат услугодателя целесообразно обратиться к понятию стоимости. Стоимость является объективной стороной ценности, экономической формой продукта, характеризующей его способность стать благом для потребителя. В логике ориентации на потребителя характеристика ценности дает возможность определить совокупную стоимость ресурсов, которые требуются для создания этой ценности. Для формирования представления о стоимости государственной услуги используем воспроизводственный подход.

Распределение всех затрат сектора государственного управления с соотношением их к определенному процессу воспроизводства государственных услуг дает возможность, во-первых, оценить затраты, связанные с созданием услуги как продукта, затраты, необходимые для создания условий производства услуги, затраты на предоставление государственной услуги с точки зрения доведения ее до конечного потребителя. Во-вторых, данный подход позволяет сформировать полную стоимость государственной услуги, включающую расходы не только структуры, предоставляющей услугу (например, многофункциональных центров, государственных учреждений), но и расходы на содержание аппарата управления.

Итак, за основу деления стоимости государственной услуги примем воспроизводственный цикл. Выделим ресурсы, потребляемые на стадии производства, стадии распределения и обмена и стадии потребления.



К производству государственной услуги, то есть ее созданию, в соответствии с выделенными классификационными признаками, в первую очередь, стоит отнести ресурсы, которые идут на создание нормативно-правовой базы, регламентирующей весь процесс оказания государственной услуги. Таким образом, в данную группу следует включить расходы на содержание государственного аппарата управления, имеющего право на принятие нормативно-правовых актов. Так как данные органы, как правило, осуществляют и контроль за оказанием услуги, а выделить отдельно затраты на проведение контролируемых мероприятий практически невозможно, то их также следует включить в производственные ресурсы. В целом, расходы контролирующего органа формируют первый элемент производственной стоимости государственной услуги.

Второй основной элемент – ресурсы, используемые непосредственно для создания услуги. Это, безусловно, расходы органа, непосредственно предоставляющего услугу. Однако в данном случае все расходы такой структуры следует разделить на несколько групп:

- материальные расходы, если услуга имеет материальный характер, ее оказание связано с выполнением государственных заказов;
- расходы на содержание персонала, непосредственно «создающего» услугу (выполняет различные процедуры для ее создания), в том числе расходов на оплату труда, на потребление материалов;
- расходы на содержание административного персонала, вспомогательного и обслуживающего процесс производства государственной услуги (например, финансовые отделы, информационные, хозяйственные и другие).

В зависимости от специфики государственной услуги отнесение каждой выделенной группы расходов структуры, оказывающей ее, к стадии производства или стадии потребления будет изменяться. Неизменно материальные расходы и расходы на содержание административного персонала следует отнести к стадии производства.

В случае если процесс оказания государственной услуги и процесс ее создания являются одновременными, то расходы на содержание персонала, непосредственно контактирующего с получателем услуги и ее создающего, следует отнести к стадии потребления. В противном случае – к стадии производства, если контактирует с получателем иное лицо, нежели услугу производящее.

Так, на стадии потребления учитываются степень удовлетворенности потребителя именно моментом получения услуги, или ее доведения до него. Удовлетворенность же от качества услуги с точки зрения ожидаемого потребителем результата при обращении за ее получением учитывается на стадии производства.

Также к стадии потребления следует отнести ресурсы, затраченные на материально-техническое обеспечение процесса получения потребителем услуги, в том числе на создание комфортных условий обслуживания.

Стадия распределения и обмена государственной услуги подразумевает условия ее получения, способ подачи запроса, время, необходимое для получения услуги, в том числе время, затраченное на подачу запроса и время ожидания услуги, плата за услугу, а также информированность об условиях получения услуги. Время, потраченное на получение информации об услуге и на получение результата обращения, может быть оценено как потерянное время, в которое услугополучатель не работал, то есть потенциально потерянный доход. В денежном выражении данный показатель можно выразить через среднечасовую заработную плату в регионе.

При распределении затрат на создание услуги по стадиям производственного процесса появляется проблема отнесения классических косвенных затрат (таких как коммунальные услуги, потребление основного капитала) к той или иной категории. Целесообразно для их распределения использовать в качестве базы долю прямых затрат, отнесенных к определенной категории, в общей сумме.

Таким образом, можно выделить следующую цепочку создания стоимости государственной услуги (рис. 1). Подача запроса государственной услуги связана в сознании потребителя со временем ожидания, комфортностью, которые тесно связаны со способом подачи заявки. Отнесем данные затраты на стадию распределения. Процесс производства государственной услуги начинается до получения запроса и продолжается после его обработки. Включает затраты на создание правовой базы, содержание обслуживающего, административного персонала, заключение государственных контрактов. К стадии потребления относятся затраты на создание условий для оказания государственной услуги. В зависимости от специфики оказания услуги затраты на содержание персонала, непосредственно производящего ее, включаются в стадию производства или потребления. В то же время может быть объединена стадия распределения и потребления услуги в силу единовременности срока подачи заявки и времени получения услуги.

Большинство государственных услуг, непосредственно влияющих на воспроизводство человеческого капитала, а именно в сфере образования и обучения, здравоохранения, могут быть оценены с точки зрения формирования их полезности и стоимости по стадиям производственного цикла. Значение распределения стоимости по стадиям производственного цикла, а внутри них – на категории по участию в процессе создания и оказании услуги, позволяет проанализировать ресурсы, идущие на создание услуги, и ресурсы, затраченные на создание условий для ее потребления. Безусловно, с точки зрения потребителя важнее оценить производственную стоимость услуги и соотнесение ее с субъективной оценкой эффективности ее предоставления, а также с затратами на обслуживание его как клиента. Высокие затраты на контроль за процессом оказания государственной услуги, обмен



информацией по вопросам нормативно-правовой базы снижают полезность услуги, свидетельствуют о низкой эффективности деятельности сектора государственного управления.

Открытость информации о природе стоимости государственной услуги, а значит об использовании налоговых платежей, уплаченных обществом, а также осознание эффективности оказанной услуги влияет на формирование

субъектности в обществе. Так, это говорит услугополучателю о соответствии поставленной им личностной цели и функции, заданной им государством, а также об ориентации государства не на управление обществом как объектом, а признание его равноценным субъектом.

Взаимообусловленность процессов формирования ценности и стоимости государственной услуги требует их координации во времени. Влияние взаимобусловленности между ценностью и стоимостью на общий механизм взаимодействия трех систем «услугополучатель» - «государственная услуга» - «услугодатель» может быть представлено в соответствии с предложенным А. М. Николаевым для товарного предложения коммерческих организаций способом описания [4].

Структурная модель межсубъектной коммуникации в сфере государственных услуг включает совокупность трех элементов (услугодатель – государственная услуга – услугополучатель), которые позиционируются как сложные системы. Каждая из этих систем имеет свой собственный набор оценок, который требует уточнения в соответствии с предложенной конкретизацией понятий ценности и стоимости государственной услуги путем проецирования системы «государственная услуга» на системы «услугодатель» и «услугополучатель».

Среди наиболее универсальных критериев при проецировании системы «государственная услуга» на систему «услугополучатель», позволяющих раскрыть определенные свойства потребительной ценности и при этом обеспечить ее целостность: потребности, информация, качественная оценка и денежная оценка.

Исходным пунктом сервисной деятельности производителя государственной услуги является идентификация текущих потребностей, установление форм их координации с управленческими решениями относительно ресурсов и организации процесса производства, необходимости и возможности трансформации внутренней среды. Проекция «потребности» выполняет функцию объективной характеристики потребности услугополучателя независимо от оцениваемого продукта.

Описание проекции «потребность», предусматривающее необходимость учета специфики государственной услуги, осуществляется на двух уровнях. Первый – на уровне государственного управления для идентификации несводимой потребности, вторая – на уровне производителя государственной услуги. Под индивидуальной потребностью в общем виде понимается осознанная необходимость в воздействии на объект посредством государственной услуги, «сформированная в соответствии с культурным уровнем и личностью ин-



дивида» [5] и опосредованная несводимыми потребностями. Проекция обусловливает выявление побудительных мотивов услугополучателей в зависимости от степени субъектности (дефицитарная или бездефицитарная мотивация).

Исследование потребностей услугополучателей позволяет сформировать образное представление о свойствах мультиатрибутивной модели государственной услуги, а также установить начальные допустимые границы преобразований в отношении государственной услуги и ресурсов услугодателя. Критерий «потребности» может быть детализирован до оценок необходимости удовлетворения потребностей, объективных потребностей в функциях – решение проблем или выполнение обязанностей, субъективных потребностей – повышение статуса, потребительских ожиданий и т.д.

Координации потребностей услугополучателей и возможностей услугодателя способствует информационная проекция потребительной ценности – условная оценка услугополучателем информации о государственной услуге. Проекция отражает механизм формирования информационного образа государственной услуги в сознании услугополучателя на основе поступающей от услугодателя информации. В контексте данной проекции оцениваются: способы получения потребителями информации об услуге, уровень доверия к используемым средствам коммуникаций, соответствия информации потребностям, личный опыт услугополучателя и т.д.

Проекция потребностей на конкретную государственную услугу образует критерий «качественная оценка». Многоаспектность исследования качественной составляющей ценности обуславливает необходимость применения мультиатрибутивной модели государственной услуги как целостной системы взаимосвязанных компонентов, которые оцениваются услугополучателем и соотносятся с его потребностями. В частности, оценке подлежат соответствие государственной услуги потребностям – «субъективное качество», доступность услуги, удовлетворенность обслуживанием, прозрачность процедуры оказания услуги и т.д.

Общие критерии, на основании которых услугополучатель осуществляет стоимостное соответствие ценности государственной услуги затратам на ее получение и потребление, составляют суть проекции качественной оценки услуги на стоимостную плоскость в денежном выражении – «денежная оценка». К затратам услугополучателя могут относиться: совокупные затраты времени на получение государственной услуги, установленная стоимость услуги (например в форме государственной пошлины) и т.п. Таким образом, оценке подлежат: время, затрачиваемое на получение и потребление услуги в денежном эквиваленте; оценка имеющихся денежных средств; оценка соответствия ценности государственной услуги затратам услугополучателя и т.д.

Проецирование системы «государственная услуга» на систему «услугодатель» описывается проекциями «ресурсы», «производство», «информация» и «стоимость ресурсов».



Проекция «ресурсы» и «стоимость ресурсов» определяют вид и стоимость ресурсов, используемых для создания потребительной ценности. Данные проекции предполагают оценки потребности в ресурсах, самих ресурсов, и возможностей услугодателя в достижении заданного уровня потребительной ценности.

Проекция «информация» выполняет функцию формирования информационного образа создаваемой ценности и включает стадии сбора, обработки и хранения внутренней и внешней информации, своевременного предоставления обработанной информации всем участникам управленческих процессов услугодателя с целью определения ресурсов, необходимых для оказания государственной услуги, а также планирования и организации производства с учетом потребностей услугодателей и оценки ими качества услуг. Особенностью данной проекции является то, что информационные потоки позиционируются в качестве управленческих воздействий. В рамках данной проекции оцениваются входящая и исходящая информация: о внешней среде, о целевом окружении, в т.ч. о субъектах потребления и снабжения, об удовлетворенности услугополучателей, о состоянии системы клиенто-ориентированного управления и т.д.

Выделение информационных ресурсов услугодателя в отдельную проекцию «информация» обусловлена возрастающей в условиях ориентации на потребителя ролью преобразования информационных потоков в составляющих процесса создания стоимости и ее субъективной оценке.

Возрастающая роль преобразования входящей информации заключается в определении желаемого состояния системы «услугодатель» с учетом мнения потребителей, что должно находить отражение в нормативной документации (стандарт и регламент государственной услуги), и соответствующей трансформации внутренних процессов услугодателя с целью достижения такого состояния. Роль исходящей информации состоит в координации плановых и фактических показателей создания ценности, контроле соответствия производимой ценности фактическим потребностям услугополучателей на каждом этапе ее создания, прозрачности процессов услугодателя и демонстрации открытости.

Непосредственное преобразование ресурсов в ценности составляет суть проекции «производство». Согласно принципам клиенто-ориентированного управления все виды деятельности услугодателя рассматриваются в качестве детально формализованных процессов, которые ориентируются на услугополучателя. По каждому виду деятельности взаимодействия подлежат «дроблению» на отдельные процессы, наделяемые своей управляющей системой, что «обеспечивает четкую идентификацию ответственного и потребителя для каждого процесса» [6]. Процессный подход к деятельности представляет процесс моделью «вход – управляющее воздействие – процесс преобразования – выход». По аналогии с бизнес-процессом под процессом в исследуемой сфере будем понимать «устойчивую, целенаправленную совокупность взаимосвязанных видов деятельности, которая по определенной технологии пре-



образует входы в выходы, представляющие ценность для потребителя» [7]. Входом будут являться ресурсы услугодателя, выходом – ценности для потребителя. В силу особенностей сферы государственных услуг процессы услугодателя подлежат формализованному описанию в регламентах и стандартах оказания государственной услуги. Каждый этап процесса следует характеризовать и оценивать по степени создаваемой им потребительской ценности, а также объемам и стоимостью расходуемых ресурсов. Именно проекция «производство», выраженная в процессной структуре услугодателя является объективной основой для оценки степени ориентации услугодателя на услугополучателя, в отличие от проекции «информация», способствующей субъективной оценке.

В связи с изложенным представлением цепочек создания ценности и стоимости государственной услуги особую значимость приобретают вопросы исследования причинно-следственных связей между потребностями услугополучателей и возможностями услугодателя, изучения способов их согласования и увязки в рамках клиенто-ориентированного управления.

Перефразируя Ф. Ньюэлла о том, что «клиентам не нужен одинаковый уровень сервиса» [8], потребители государственных услуг имеют разный уровень потребительских предпочтений относительно конкретной услуги. Исследование таких предпочтений (уровня сервиса), учет индивидуальных потребностей имеет конкретную привязку к составляющим ценности услуги и потенциал ее максимизации. С одной стороны это позволяет выделять (сегментировать) определенные группы заявителей и проводить в отношении них целенаправленную политику создания ценности и вовлечения в процесс управления. С другой стороны в зависимости от выбора заявителем характеристик ценности, возможно определять и дифференцировать совокупную стоимость ресурсов, которые необходимы для создания этой ценности.

В связи с присущими государственной услуге свойствами как несводимого блага, а также функционирования сектора государственного управления в условиях ограниченности ресурсов централизованных государственных фондов, взаимосвязь выбора заявителем характеристик ценности и степени их удовлетворения с разделением бремени производства (в частности, источники и степень возмещения издержек услугополучателем). Минимальная ценность государственной услуги, во-первых, должна согласовываться в рамках субъект-ориентированного управления при межсекторном взаимодействии государства, бизнеса и гражданского общества и регулярно пересматриваться. Во-вторых, минимальные характеристики ценности регламентируются стандартами и регламентами оказания государственных услуг. В-третьих, оказание государственных услуг с минимальной ценностью для потребителя не могут возмещаться за счет услугополучателя.

Таким образом, декларируется принцип оказания государственных услуг с минимальной ценностью для всех заявителей (потенциальных услугополучателей), что влечет за собой фиксированный уровень стоимости государственной услуги. Максимизация ценности может иметь место с точки зрения воспроизводственного подхода только на стадиях обмена, распределения и потребления государственной услуги или на третьем уровне мультиатрибутивной модели

государственной услуги. Источниками возмещения издержек увеличения потребительной ценности могут выступить бизнес-сообщество, организации гражданского общества, услугополучатель.

Сервисная деятельность в секторе государственного управления не может рассматриваться вне ее многоаспектной и многоуровневой ценностной характеристики, один из аспектов которой – потребительная ценность – представлен в данной работе. Другими аспектами «аксиологического поля» сервисной деятельности, на наш взгляд, являются ценность услугополучателя для услугодателя и общественная ценность услугодателя. Эти аспекты обладают эвристическим потенциалом для теоретического развития.

В рамках данной работы, остановимся на позиционировании этих аспектов лишь в первом приближении. Ценность услугополучателя для услугодателя заключается в способности первого к целедостижению при межсубъектном взаимодействии, а также возможности второго к эффективному ориентационному взаимодействию, а ценность услугодателя – в способности функционирования в полисубъектной системе как системы создания интегральной ценности, т.е. достижению общей цели. В таком контексте «аксиологическое поле» сервисной деятельности расширяется до общественной ценности (Public Value). Концепция общественной ценности развивается с середины 90-х годов XX-го века в работах Марка Мура, Барри Боземана, Питера Джексона, Мартина Коула, Грега Парстона, а в отечественных исследованиях А. А. Голубевой.

Библиографические ссылки

1. *Зубарев А. Е.* Действовать в соответствии с мировыми стандартами / А. Е. Зубарев, Э. А. Гасанов, М. А. Гасанов // Стандарты и качество. – 2008. – № 12. – С. 44-48.
2. *Карловская Е. А.* Сервисизация в секторе государственного управления: постановка проблем / Е. А. Карловская // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. – 2011. - № IV-2 (8). – С. 87-92.
3. *Карловская Е. А.* Мультиатрибутивная модель государственной услуги / Е. А. Карловская // Социально-экономические проблемы современного общества: материалы международной научно-практической конференции. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sociosphere.ucoz.ru>
4. *Николаев А. М.* Предприятие как система создания ценности / А. М. Николаев. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.marketing.spb.ru/lib-mm/tactics/value_engineering.htm
5. *Котлер Ф.* Основы маркетинга. Краткий курс / Ф. Котлер. – М. : Вильямс, 2007. – 656 с.
6. *Чеперегин А. С.* Клиенториентированное управление предприятием: методические аспекты: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. / А. С. Чеперегин. – Рыбинск, 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://diss.rsl.ru>
7. *Елиферов В. Г.* Бизнес-процессы: регламентация и управление: учебник / В. Г. Елиферов, В. В. Репин. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 319 с.
8. *Ньюэлл Ф.* Почему не работают системы управления отношениями с клиентами (CRM) / Ф. Ньюэлл. – М. : ООО «Издательство «Добрая книга», 2004. – 368 с.