

ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ СУЩНОСТИ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

КАРЛОВСКАЯ Е.А.

Рассмотрен понятийный аппарат, связанный с позиционированием сферы государственных услуг в социально-экономическом пространстве и предложены варианты определения термина «сфера государственных услуг» с позиций различных подходов.

УДК 338.46

Ключевые слова: государственная услуга, сфера государственных услуг, социально-экономическое пространство.

Общеметодологические проблемы функционирования государственных услуг стали значимыми для отечественных ученых сравнительно недавно. Их актуализация началась с разработки концепций реформирования государственной управленческой системы.

На наш взгляд, целый ряд вопросов нуждается в теоретическом и методологическом осмыслении, в частности:

- определение места и роли сферы государственных услуг в современной системе социально-экономических отношений;
- формирование актуальной парадигмы развития сферы государственных услуг, основанной на ориентации на интересы и запросы потребителя государственных услуг;
- разработка концепции управления функционированием и развитием сферы государственных услуг.

Решение обозначенных вопросов во многом зависит от идентификации сферы государственных услуг, т.е. полноты описания и интерпретации ее сущностных характеристик.

По мнению Тупчиенко [1, с. 47], признаками, позволяющими дистанцировать сферу государственных услуг в самостоятельный экономический сегмент в системе сфер экономики, являются результат процесса труда, общественная форма труда, целевая направленность – ориентация на удовлетворение текущих потребностей населения и общества, основной источник финансирования, полная или частичная бесплатность услуг для конечного потребителя, социальная значимость услуг.

В обобщенном виде сфера государственных услуг позиционируется, по нашему мнению, как государственный сектор сферы публичных услуг, функционирующий наряду с муниципальным, коммерческим и негосударственным некоммерческим секторами. Подобное обобщение следует из авторского понимания публичных и государственных услуг как видового и родового соответственно [2, с. 18].

Возникновение и функционирование сферы государственных услуг в широком смысле рассматривается нами исходя из концепции экономической социодинамики [3]. Сфера государственных услуг представляет собой часть социально-экономического пространства, где в совокупности определяются следующие специфические условия и характеристики:

- государство, являясь автономным рыночным игроком, обладает функцией социальной полезности, которую оно максимизирует в рамках находящихся в его распоряжении ресурсов;
- государственные услуги являются невещественными несводимыми благами и обладают свойством несводимости, т.к. общественная потребность в них не сводится к потребностям отдельных индивидов, а также свойством коммунальности (неисключаемость и несоперничество) в присвоении вторичного, а для благ, обладающих свойством индивидуальной полезности, – совокупного (первичного и вторичного) потребительского эффекта;
- сфера государственных услуг удовлетворяет потребности в несводимых благах, предоставляемых на основе государственной собственности;
- исследуемая сфера объединяет объекты и явления, относящиеся к различным областям человеческой жизнедеятельности: благосостояние общества, индивидов и их объединений, формирующее потребности в несводимых благах; материальные и институциональные объекты, ресурсы для создания несводимых благ; отношения и

механизмы в процессе воспроизводства несводимых благ;

– целевая направленность сферы государственных услуг заключается в обеспечении процесса воспроизводства социального и человеческого капитала, достигаемого посредством создания или приобретения для распределения несводимых благ;

– характеризуется императивностью формирования поведения потребителей;

– сфера государственных услуг выполняет функции производства, распределения, обмена и потребления несводимых благ;

– ключевым положением теоретической схемы характера потребления и присвоения результатов потребления государственных услуг как благ, имеющих социальную полезность, является представление о совокупном потребительском итоге потребления данного блага как об объединении «первичного эффекта», присваиваемого институциональными и неинституциональными субъектами (государство, организация, физическое лицо, домохозяйство), и «вторичного эффекта», извлекаемого их совокупностью в целом (обществом).

– охватывает все виды услуг, спрос на которые обеспечивается государственным финансированием.

Таким образом, значение сферы государственных услуг заключается в обеспечении государственными институтами сохранения или изменения состояния неимущественных несводимых благ, которые создаются, воспроизводятся, локализируются и распространяются в социально-экономическом пространстве.

В свете вышеизложенного сфера государственных услуг в широком смысле концептуализируется как институционально оформленная часть социально-экономического пространства, функционирующая на основе государственной собственности с целью воспроизводства социального и человеческого капитала посредством продуцирования несводимых благ государством.

Важное значение в связи с необходимостью системного понимания сферы государственных услуг следует придать множественности ее интерпретаций, раскрывающих этот феномен в узком смысле с позиций различных подходов: производственного, продуктового, процессно-функционального, организационного, институционального, финансового, коммуникативного.

Сфера государственных услуг – сводная обобщающая категория, включающая воспроизводство разнообразных видов услуг. Производственный подход, определяя границы экономической деятельности, к производству услуг относит транспорт, связь, торговлю, информационно-вычислительное обслуживание, жилищное хозяйство, заготовки, коммунальное хозяйство, финансы, кредит, страхование, науку, здравоохранение, физическую культуру, социальное обеспечение, образование, культуру, искусство, управление, оборону и прочие виды деятельности. Все разнообразие видов деятельности способно существовать в сфере государственных услуг при условии обеспечения особой категории потребностей – несводимых. В рамках производственного подхода сфера государственных услуг категориально понимается нами как *система разнородных отраслей общественного труда, которая участвует в совокупном производственном процессе обеспечения неимущественными несводимыми благами.*

Государственная услуга как явление обладает органической двойственностью: как результат деятельности по созданию несводимых благ и как деятельность по непосредственному обеспечению несводимых потребностей и организации потребления некоммерческого продукта в любой его материально-вещественной форме [4, с. 73]. Эта особенность актуализирует продуктовый подход к рассмотрению сферы государственных услуг как *среды фиксирования и аккумуляции результатов деятельности по созданию несводимых благ.*

Процессный характер государственной услуги, выступающей средством (способом) доведения до пользователя выходов (результатов исполнения) функций по обеспечению несводимых потребностей, приводит к применению процессно-функционального подхода. С этой точки зрения сфера государственных услуг – *среда реализации функций и видов деятельности, которые основываются на них относительно обеспечения несводимыми благами.*

Приложение организационного подхода к понятию государственной услуги как деятельности по организации производства, финансирования и потребления несводимых

благ позволяет взглянуть на сферу государственных услуг как *среду организационного обеспечения несводимыми благами*.

Другой вариант рассмотрения сферы государственных услуг возможен с точки зрения институционального подхода. Он позволяет подходить к изучаемому явлению не с точки зрения самого процесса, а с точки зрения субъектов, их осуществляющих. С таких позиций государственная услуга – это институционализированное обеспечение несводимых потребностей, где государство рассматривается в роли поставщика не вещественных несводимых благ; сфера государственных услуг – *совокупность институциональных единиц однородных с точки зрения функций по обеспечению несводимых потребностей и организации потребления некоммерческого продукта (государственной услуги как продукта), а также источников их финансирования из централизованных фондов государства, обуславливающих их сходное социально-экономическое поведение*.

В рамках финансового подхода исследуемая сфера представляется *средой аккумуляции денежных средств и финансирования не услугодателей, а результатов их деятельности по созданию несводимых благ*.

С точки зрения коммуникационного подхода сущность сферы государственных услуг состоит в том, что она играет роль механизма межсубъектной коммуникации, понимаемой как совокупность процессов взаимодействия субъектов, которые проявляются во взаимоотношениях сторон через обмен продуктами деятельности и оценку сторонами друг друга, а также возможностей взаимовлияния. С позиций данного подхода сфера государственных услуг – *пространство, в котором формируются реальные связи и взаимодействия производителя несводимого блага с его внешней средой*.

Сфера государственных услуг (как объект управления) рассматривается как *структурированное социально-экономическое пространство, функционирующее под направляющим воздействием системы государственного управления для достижения общих целей*. Управление сферой государственных услуг возлагается на государственную управленческую систему, выполняющую функции институциональных и экономических воздействий на сферу государственных услуг с целью обеспечения устойчивой позитивной динамики социально-экономического развития.

С позиций системного подхода сфера государственных услуг – *сложная социально-экономическая система, которой свойственны такие черты, как целостность, структурированность, коммуникативность и иерархичность, структурная и функциональная сложность*.

Применим к сфере государственных услуг процедуру определения характеристик системы (системный анализ), которая в познавательном аспекте включает в себя несколько компонентов: определение границ системы, субъекта, ее входов и выходов; выявление цели (целей) функционирования и перспективного развития системы; структурирование системы (определение составляющих и их взаимосвязей).

Сфера государственных услуг как система основывается на субъект–объектных связях государственных институтов в виде органов государственного управления, производителей государственных услуг и потребителей «первичного» и «вторичного» эффектов оказания государственных услуг. Таким образом, границы системы государственных услуг очерчиваются функционально и интегрально проходят через все сферы общественной жизнедеятельности, включая деятельность механизма государственного управления.

Вход в систему представляет собой управленческую деятельность государственных органов власти относительно субъектов и объектов рынка государственных услуг, а выход – общий социально-экономический эффект функционирования системы.

Интегральной целью сферы государственных услуг является оптимизация взаимоотношений всех ее субъектов посредством наиболее эффективного использования ее ресурсного потенциала для обеспечения максимального социального эффекта деятельности упомянутой системы с точки зрения интересов, то есть развития каждой личности и конкурентоспособности национального хозяйства. Интегральная цель проявляется в комплексе более конкретных целей, среди которых к важнейшим относятся ориентация производителей государственных услуг на нужды потребителей, внедрение и поддержка стандартов оказания государственных услуг, обеспечение добросовестной конкуренции производителей услуг, повышения качества государственных услуг и т.п.

Структура сферы государственных услуг имеет несколько измерений. Институциональное измерение охватывает основные институты, которые включены в систему отношений относительно производства и потребления государственных услуг. Субъектное измерение предусматривает более подробное структурирование институциональных подсистем. Функциональное измерение включает в себя набор функций и видов деятельности, которые основываются на них относительно управления теми или другими аспектами системы государственных услуг, а также функций самоподдержки управленческих подструктур.

Современная структурная модель сферы государственных услуг представляется нам как совокупность трех сегментов: производство государственных услуг, обращение государственных услуг, инфраструктурное обеспечение деятельности субъектов производства и обращения государственных услуг.

Выделенные подходы к пониманию сущности сферы государственных услуг в свою очередь позволят детализировать частные критерии ее анализа в зависимости от функциональной специфики, сформировать парадигму ее развития, разработать концепцию управления ее функционированием и развитием.

Примечания:

1. Тупчиенко В.А. Развитие социально-экономической стандартизации в сфере государственных услуг: на примере услуг населению [Электронный ресурс]: дис... д-ра экон. наук: 08.00.05. М.: РГБ, 2004. Режим доступа: <http://diss.rsl.ru> (дата обращения: 11.04.2009).

2. Карловская Е.А. Роль и значение государственных услуг в современном государственном управлении : монография. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2010. 179 с.

3. Рубинштейн А.Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса СПб. : Алетейя, 2008. 560 с.

4. Третьяков М.М., Карловская Е.А. Система мониторинга ориентационного взаимодействия: общая характеристика подхода // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 1 (75). С. 72–76.

Сведения об авторе:

Карловская Евгения Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент Тихоокеанского государственного университета (г. Хабаровск).

E-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru

APPROACHES TO GOVERNMENT SERVICES ESSENCE UNDERSTANDING

KARLOVSKAYA E.A.

The article considers conceptual framework, concerning government services positioning in social-economic space, offers several definitions of 'government services' notion from the perspective of different approaches.

Keywords: government service, government services, social-economic space.

UDC 338.46