

Развитие государственных услуг в современной рыночной экономике

© 2011 Т.Х. Сохроков

Кабардино-Балкарская государственная сельскохозяйственная академия
им. В.М. Кокова, г. Нальчик
E-mail: tembot7@mail.ru

В статье показано, что в современных условиях экономическое содержание государства как агента и производителя общественных услуг отражает процесс интеграции сектора государственных услуг в рыночное пространство. При этом повышается функциональная роль формирования сектора государственных услуг в современном социально-экономическом пространстве.

Ключевые слова: сфера услуг, государственные услуги, сектор государственных услуг.

В современных условиях по классификации Всемирной торговой организации (ВТО) насчитывается более 160 видов услуг. Особенно быстро развиваются услуги, основанные на использовании высокоинтеллектуального труда.

Специфика эволюции сферы услуг заключается в том, что данная сфера не может развиваться отдельно от материального производства. Именно от интеграции этих двух сфер и ее интенсивности зависит эффективность современного хозяйства. В процессе взаимодействия материальной и нематериальной сфер развивается множество направлений. Например, в промышленности увеличиваются функции, выраженные в форме услуг; возрастает численность и роль административного персонала; усложняются межотраслевые связи двух секторов: в услугах развивается качество материального обеспечения, а в вещном производстве увеличиваются статьи расходов на различного рода услуги.

В начале XXI в. связь двух направлений хозяйственной деятельности становится неразрывной, тем самым поднимая эти сферы на новую ступень развития. Примерами такого взаимоотношения могут выступать отрасли услуг информационно-коммуникационного комплекса, медиабизнеса, издательского дела.

Фундаментальный характер включения нематериальных видов деятельности в общую хозяйственную систему, общественная значимость этого процесса, постепенный ход изменений и маловероятность возникновения катаклизмов и разрушительных последствий исследователи определили понятием “тихая революция”.

С развитием экономики постепенно стала возрастать доля интеллектуальных и социальных потребностей. При этом физические потребности все более “облагораживаются” в том плане, что в их возникновении и в определении способа их удовлетворения все большую роль играют

социально-культурные факторы. Постепенно происходит увеличение доли расходов населения на услуги высокого класса, т.е. вступает в силу закон возвышения потребностей, который и формирует в системе общественного разделения труда такие самостоятельные звенья, которые специализируются на производстве услуг потребительного назначения.

Структурно-технологическая перестройка материального производства, проходившая в развитых странах в 70-80-е гг. XX в., оказала глубочайшее и многоплановое воздействие на развитие сферы услуг. Экономический кризис, практически парализовавший традиционные отрасли промышленности, по существу, явился переходом к высокотехнологичным отраслям промышленности и сфере услуг, т.е. к постиндустриальной модели экономики. Получили развитие и наукоемкие виды услуг: компьютерные, информационные, исследовательские, маркетинговые, управленческие, инженерно-строительные, аудиторские, рекламные и других виды услуг. Также в данной ситуации возросли потребности промышленности в высококачественных деловых услугах, которые могли бы способствовать решению проблем реструктуризации, сбыта, управления, организации и т.д.

Важно заметить, что длительное время большинство услуг (исключение составляет развитие транспорта и связи) существовало вне технического прогресса, используя в основном трудовые ресурсы и примитивные технологии. Свое влияние оказала новая волна технического прогресса, внедрив в сферу услуг достижения электроники и информационно-коммуникативных технологий. Последнее позволило многим видам услуг делокализовать производство; предоставило возможность накапливать и хранить произведенные товары (услуги) в закодированном виде на материальных носителях или в электронной форме.

Это, в свою очередь, помогло преодолеть ограничения данной сферы деятельности, а именно: совпадение производства и потребления во времени и пространстве, нетранспортабельность продукта. Новые технологии позволили передавать услуги на любое расстояние и в любое время. При этом существенно улучшились качественные характеристики: потребители получили доступ к огромному массиву информации и услугам в режиме реального времени; возросла полезность услуги в расчете на единицу затрат.

Непрерывные изменения в общей структуре сферы услуг, вызванные довольно заметными отраслевыми различиями в темпах динамики развития, ускорились в последней четверти XX в. По темпам роста лидирует комплекс профессионально-деловых услуг, которые предоставляются службами маркетинга, рекламы, менеджмента, а также информационно-компьютерными, аудиторскими и т.д. Функциями данных услуг являются: диффузия в хозяйстве новых технологий; разработка и распространение организационно-управленческих моделей, методов, способствующих повышению эффективности использования ресурсов, и т.д.

Самыми высокими показателями роста обладают объемы информационно-компьютерных услуг, при использовании которых ускоряются процессы информатизации и компьютеризации хозяйства. Прогресс очевиден и в развитии консультационных услуг по разработке и предоставлению фирмам научных решений в виде экспертиз и многоаспектных рекомендаций (по производственным, финансовым, управленческим и иным вопросам).

В последние годы консультанты все чаще непосредственно участвуют по контрактам в управлении фирмами или их подразделениями, в маркетинговых исследованиях, программах повышения эффективности. Популярны в предпринимательской среде нетехнические виды бизнес-услуг (по подбору персонала, связям с общественностью, поддержанию в коллективе благоприятного психологического и социального климата) входят в число лидеров по динамическим показателям. Также к быстро развивающемуся ядру рассматриваемой сферы относятся услуги телекоммуникаций и кредитно-финансовых учреждений. Используя современные технологии и результаты либерализации рынков, эти отрасли вышли в последние десятилетия на новый виток развития и ныне играют решающую роль в технологическом прогрессе общества и глобализации экономики.

Сравнительно высокие темпы роста наблюдаются и у группы социальных услуг. В данной

сфере лидирует обслуживание социально незащищенных категорий населения, людей, нуждающихся в посторонней поддержке и помощи (инвалиды, престарелые, неблагополучные семьи), но по объемам услуг эта отрасль серьезно уступает другим.

Сильные позиции занимает сфера образования. К услугам этой отрасли предъявляются довольно высокие требования, диктуемые переходом к системе непрерывного образования, общим повышением места и роли образования в системе жизненных ценностей современного человека.

В течение достаточно долгого периода неизменно сохраняют высокие темпы развития различные виды деятельности по обслуживанию свободного времени населения, его культурных и социальных запросов. Устойчиво растут масштабы туризма, как местного, так и международного, других форм активного отдыха, услуг кино-, видео- и аудиобизнеса.

Другие услуги развиваются умеренными темпами, имеют средние показатели по сфере услуг и экономическому хозяйству в целом. Динамика развития торговли и транспорта находится под влиянием противостоящих друг другу факторов.

Относительное сужение позиций вещной продукции в структуре хозяйства, транспортировкой и реализацией которой полностью или частично заняты эти отрасли, сдерживает рост потребностей в их функциях. Но такие черты современного производства, как углубление специализации, деконцентрация, дифференциация спроса, значительно усложняют состав товарной массы и, обостряя проблему реализации, повышают роль товарного обращения в процессе воспроизводства.

С началом проведения административных реформ, примерно с 2005 г., в России появилось новое понятие - "государственные услуги". Появление данной категории обозначило процесс изменения роли и задач государства в обществе. При этом важно добавить, что во многих развитых западных странах широко распространена трактовка понятия государственных услуг как одной из основных форм взаимодействия между гражданином, юридическим лицом и государственной властью, где государство ею рассматривается в роли поставщика услуг.

В начале 2008 г. на федеральном уровне нормативными документами было определено значение категории "государственная (муниципальная) услуга". Это деятельность по исполнению запроса граждан и (или) организаций о признании, установлении, изменении или прекращении их прав, установлении юридических фак-

тов, получении для их реализации в случаях и порядке, предусмотренных законодательством материальных и финансовых средств, а также о предоставлении информации по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа исполнительной власти, включенным в реестр государственных (муниципальных) услуг в соответствии с федеральным законодательством.

Государственные услуги предоставляются федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, государственными учреждениями и иными организациями в части осуществления ими отдельных государственных полномочий по предоставлению государственных услуг, переданных им на основании правовых актов органов государственной власти. Однако здесь существует явное противоречие - многие государственные учреждения оказывают важнейшие услуги для развития общества (например, в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения и т.п.), которые практически выпадают из официальных классификаций.

Весь процесс оказания государственных услуг может быть разделен на несколько составных частей. К первой составной части относится условие оказания государственной услуги. Под таким условием понимаются нормативная база, реестр услуг. Ко второй составной части относится основание оказания государственной услуги. Таким основанием, как правило, служит заявление потенциального потребителя, договор.

Состав оказываемой государственной услуги включает в себя содержание услуги, в том числе конечный и промежуточный результаты.

Промежуточным результатом оказания государственной услуги являются предварительные консультации в процессе подготовки документов, экспертиза документов, подготовка решения в соответствии с регламентом. Конечным результатом оказания государственной услуги является факт оказания услуги или конечный результат (выдача правообеспечивающего документа, перечисление денег, предоставление информации и прочее в соответствии с видом услуги и регламентом).

Эффект от оказания государственной услуги заключается во влиянии услуг на состояние объекта - получателя услуги, а также во влиянии услуги (с учетом ее доли) на достижение индикативных социально-экономических показателей, заложенных в целевые программы, в рамках которых оказывается услуга.

Основными потребителями государственных услуг исполнительных органов государственной власти являются бизнес-структуры, некоммерческие организации, госорганы, физические лица.

Помимо термина "государственные услуги" очень часто можно встретить термин "публичные услуги", а также понятие "социальные услуги". При этом повсеместно встречаются ситуации (особенно в переводных изданиях), где эти термины используются в одном контексте. В результате и без того не вполне ясное в силу новизны понятие государственных услуг полностью теряет свои контуры, приводя к сложностям в разграничении государственных, публичных и социальных услуг.

Однако перечисленные термины частично имеют различное содержание. Так, одни и те же услуги одновременно могут быть и социальными, и публичными, и государственными. Но другие услуги могут быть одновременно социальными и публичными, но не государственными.

Государственная услуга, в первую очередь, характеризуется субъектом, оказывающим данную услугу (им всегда является государственный орган). Здесь стоит заметить, что органы местного самоуправления также могут оказывать аналогичные государственным услуги, но, строго говоря, такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления.

Термин "публичные услуги" шире, чем "государственные услуги". В литературе устоялось несколько критериев отнесения услуг к публичным, основным из которых является критерий эффективности их исполнения:

- они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- осуществляются либо органами государственной и муниципальной власти, либо другими субъектами;
- основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Первые два признака характерны для государственных услуг, но последние два признака шире определения государственных услуг.

Социальные услуги, в отличие от государственных услуг, выделяются не по субъектам, их оказывающим, а по сфере их оказания. Являясь частью публичных услуг, социальные услуги оказываются не только государственными и муниципальными структурами, но и коммерческими и некоммерческими негосударственными организациями.

Важным вопросом является отнесение той или иной социальной услуги к государственной или негосударственной. Ответ на данный вопрос может зависеть от характера самой предоставляемой услуги. Например, если в основе услуги лежат конституционные права граждан, реализация которых должна обеспечиваться государством, то эта услуга наряду с другими субъектами должна оказываться и государственными структурами, государство в данном случае не в праве самоустраняться.

Примером сказанного может являться ст. 41 Конституции РФ. В ней сказано, что каждый гражданин страны имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Однако оценка оказываемых государственных услуг в здравоохранении затрудняется в силу того, что услуги здравоохранения предоставляются не только в государственной системе здравоохранения, но и в частной, услуги которой не относятся к государственным услугам. При этом стоит уточнить, что охрана здоровья в российском законодательстве трактуется значительно шире, нежели оказание медицинской помощи.

Таким образом, социальные услуги, по своей сути носящие публичный характер, могут являться государственными и негосударственными. При этом в общей структуре предоставленных услуг здравоохранения государственная часть может меняться в значительной степени, например на фоне территориальных различий предоставления услуг или принятых нормативов финансирования.

Подобные затруднения при оценке государственных услуг свойственны и другим видам услуг. При этом различные политические изменения в публичной сфере могут вести к изменению доли государственных услуг в определенных сферах (здравоохранение, образование и др.).

Важно заметить, что самым главным отличием содержания государственной услуги становится усложнение экономических отношений, когда во взаимоотношениях поставщика и потребителя услуг присутствуют общественные отношения по поводу создания и использования

фондов денежных средств на муниципальном, региональном и федеральном уровне. Таким образом, государственные услуги представляют собой многоуровневые отношения с изменяющейся структурой и доминантными субъектами, что требует особенных принципов и правил управления.

Подводя итог сказанному, необходимо сделать вывод, что в последнее время в мире (не является исключением и Россия) наметилась тенденция расширения сферы услуг в объеме произведенных общественных благ и количестве занятого населения. При этом важной частью сферы услуг являются услуги, предоставляемые государством.

Кроме того, в последнее время в мире (в том числе и в России) сформировалась устойчивая тенденция повышения функциональной роли сферы услуг в объеме произведенных общественных благ и в количестве занятого населения. При этом важной частью сферы услуг являются услуги, предоставляемые государством.

В России развитие сектора государственных услуг усиливается в ходе проведения административной реформы. За данным процессом стоит изменение роли и задач государства в обществе. Постепенно происходит утверждение новых ценностей и приоритетов. Поэтому государственные услуги и в России должны стать одной из основных форм отношений между гражданами, юридическими лицами и властью. В таком случае государственные услуги становятся одним из основных факторов развития постиндустриального производства и формирования общества знаний.

1. *Клинич Л.М.* Эволюция сферы услуг: неравносесный подход. М., 2004.

2. *Талапина Э., Тихомиров Ю.* Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. □ 6.

3. *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. 2004. □ 10.

4. *Путило Н.В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журн. рос. права. 2007. □ 6.

Поступила в редакцию 04.10.2011 г.