

Функциональная роль развития сектора государственных услуг в условиях рыночных преобразований на современном этапе

© 2010 Ж.В. Горностаева

Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса,
г. Ростов-на-Дону
E-mail: ganna@sssu.ru

Статья посвящена вопросам становления и развития сектора государственных услуг в условиях рыночных преобразований и формирования постиндустриального общества. Особое внимание уделено модернизации отношений между гражданами, организациями и государственной властью в российском социально-экономическом пространстве.

Ключевые слова: сфера услуг, общественный сектор, государственные и муниципальные услуги, государственное управление.

В последние десятилетия в мировом развитии существенно меняются содержание, роль и функции государственных структур. Во многом это связано с образовавшейся дихотомией процессов глобализации и регионализации, которые стали определяющими в усложняющейся многоуровневой системе хозяйственных связей. Кроме того, усиливаются доминантные тенденции развития сферы услуг в постиндустриальном обществе и, особенно, в формирующейся экономике знаний.

Во всех названных процессах и тенденциях активную системную роль играют государства, осуществляя свои многочисленные функции общественного развития. При этом перераспределительные формы государственной деятельности все более активно замещаются производительными, предполагающими обеспечение граждан так называемыми общественными благами, которые, в свою очередь, связаны с оказанием определенной совокупности услуг.

На данном фоне возникает обоснованная необходимость поиска и изучения фундаментальных основ, на которых базируются процессы воздействия государства на общественное развитие, социальный и экономический рост, модернизацию. Для этого обратимся к теории общественного сектора экономики.

Общественный сектор представляет собой совокупность экономических ресурсов, одна часть которых находится в распоряжении государства, а другая - в распоряжении общественных организаций. При этом общественный сектор является частью экономики, в которой:

- не функционируют рыночные принципы (полностью или частично), вследствие чего преобладающими являются нерыночные способы координации экономической деятельности и типы организации обмена результатами деятельности;

- происходит производство, распределение и потребление общественных, а не частных благ;

- равновесное состояние между спросом и предложением общественного блага достигается за счет действий государства, органов местного самоуправления и добровольно-общественных организаций, а также некоторых социальных институтов, принципы деятельности которых, в основном, построены на бюджетно-финансовой политике государства.

Необходимо заметить, что общественный сектор экономики обладает существенными отличиями от рыночного. Так, первый имеет дело с общественными благами, в большинстве своем не являющимися предметами купли-продажи. При этом указанные общественные блага по своей сути являются своеобразными экономическими благами. В такой связке между рыночным и общественным секторами экономики, несмотря на различие, возникает и постоянно происходит обмен деятельностью и экономическими благами.

В настоящее время проблемы модернизации развития российской экономики становятся не только одними из наиболее актуальных, но и одними из самых противоречивых. При этом сохранение примитивной сырьевой экономики, хронической коррупции, низкой энергоэффективности производства, недостаточной производительности труда и ряда других негативных моментов обусловлено не только низкой эффективностью менеджмента на всех уровнях, но и существованием реальных экономических стимулов именно такого образа действий и решений участников хозяйственных процессов.

Таким образом, даже сама постановка вопроса о необходимости экономической модернизации оказывается сложным и противоречивым делом, особенно если учитывать, что осуществляемые рыночные реформы сопровождаются та-

кими тяжелыми социальными тенденциями, как сокращение численности населения и крайне низкие доходы основной части наших граждан, не позволяющие удовлетворять насущные жизненные потребности.

Модернизация как общественно-исторический процесс трансформации традиционного общества в прогрессивное, которому присущи активная рационализация хозяйственной деятельности и социальный прогресс общества, предполагает преодоление основных социально-экономических противоречий посредством использования инновационных инструментов, внедрения новых технологий, выработки и формирования принципиально новых организационно-экономических отношений на всех уровнях.

В таком случае модернизация должна привести к созданию новой социально-экономической системы страны, в которой основной системообразующей конструкцией станет механизм мотивационных институтов, обеспечивающих сбалансированное развитие экономики на основе приоритетов реализации основных потребностей населения. Среди последних особую роль играют потребности в услугах общественного сектора, требующие увеличения соответствующих расходов.

Согласно теоретикам концепции “прав собственности”, внешние эффекты трансформируются во внутренние в результате переговоров при условии, что права собственности четко определены и могут обмениваться. Обмен правами собственности влечет за собой транзакционные издержки. Их можно снизить при содействии власти государства или путем создания определенных сообществ, групп, ассоциаций, т.е. с помощью общественного сектора.

Обращаясь к теории “прав собственности”, можно найти ответ на вопрос современного понимания рынка в России. Исходя из рассматриваемой теории, рынок есть часть общего экономического пространства с установленными правами собственности. Без четкого распределения последних не могут производиться никакие сделки, поскольку в этом случае возникают конфликты, основное поле которых - неопределенные ресурсы права собственности. Большинство экономических конфликтов, произошедших в России за последнее время, были порождены нечеткими формулировками в законодательстве и правилами обмена правами собственности. Соответственно, эти имеющие большой общественный резонанс конфликты вызваны вовсе не провалами рынка, а провалами государства в целом.

Таким образом, исходя из сказанного, можно заключить, что современное социально-эко-

номическое пространство состоит из трех секторов и современной экономической наукой определяется как смешанная экономика. Это общественный сектор, в котором права собственности на ресурсы не распределены; частный сектор с распределенными и защищенными правами собственности; а также смешанный сектор экономики, в рамках которого, дополняя друг друга в обеспечении ресурсов для функционирования различных институтов общественного сектора, представлены как чистое общественное благо, так и чистое частное благо.

Анализируя современное положение дел в нашей стране, необходимо отметить, что, согласно данным официальной статистики, произошло существенное изменение структуры произведенной валовой добавленной стоимости в пользу доли сферы производства услуг (в 2009 г. - 68,2% против 31,8% сферы производства товаров). Сейчас очевидно, что более 2/3 валовой добавленной стоимости создается за счет сферы услуг, и эта тенденция только усиливается.

По величине доли сферы услуг в производстве валового внутреннего продукта (ВВП) Россия в настоящее время находится на уровне наиболее развитых стран мира. Однако, основываясь на данной информации, некорректно делать вывод об окончательном переходе страны в постиндустриальный этап своего развития. И это справедливо, если учесть, что на международных рынках Российская Федерация до сих пор выступает в качестве поставщика сырьевых ресурсов. Тем не менее, анализ процессов развития экономики страны в период перехода от командно-административного уклада к рыночным принципам хозяйствования и последующее проведение реформ показывают, что в последнее время динамика государственного развития задается именно третичным сектором экономики.

За рассматриваемый период наибольшими темпами производство валовой добавленной стоимости выросло в сфере финансовой деятельности (порядка 180% за 7 лет в постоянных ценах 2003 г.); сфере операций с недвижимым имуществом (более 55%); оптовой и розничной торговле (50%); сфере предоставления гостиничных и транспортных услуг (по 30%).

Почти на 11% увеличилась добавленная стоимость, создаваемая в сфере услуг государственного управления и обеспечения безопасности, а также социального страхования. Кроме того, также увеличилась добавленная стоимость, создаваемая в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства.

Анализ реальной динамики изменения объемов ВВП в 2009 г. и его компонентов показыва-

ет, что валовая добавленная стоимость, создаваемая в отраслях сферы услуг, падала заметно меньшими темпами, нежели это происходило в некоторых секторах реальной экономики. Кроме того, в некоторых секторах третичного сектора в кризисный период рост валовой добавленной стоимости не только не снижался, а, напротив, возрастал высокими темпами. И здесь речь идет о таких отраслях, как операции с недвижимым имуществом, аренда; финансовая деятельность; здравоохранение и предоставление социальных услуг; образование; транспорт и связь.

В создании условий совершенной конкуренции свою функциональную роль должны сыграть новые правила оказания государственных услуг. По этой причине сфера услуг, прежде всего в ее государственном секторе, становится фактором развития основ конкуренции. Так, принципы либерализма предполагают самостоятельное принятие решений индивидом. Сам процесс принятия решения как таковой связан с определенными издержками и услугами. Такие издержки будут тем выше, чем хуже развиты либеральные институциональная среда и институциональная структура. Действительно, индивиду легче принять решение, которое вписывается в систему принятых в обществе правил и матриц поведения, тем более, если они взаимоувязаны с предоставляемыми государственными и муниципальными услугами. Тем самым он располагает предпосылками более эффективного исполнения возложенных на него обязанностей.

Кроме того, следует учитывать повышенную роль государства в периоды кардинальных социально-экономических и политических трансформаций. При этом специалистами отмечается, что роль государственных институтов на всех уровнях, как на федеральном, так и на региональном, формы и методы реализации ими своих экономических и социальных функций естественно претерпевают качественные изменения.

Традиционно считается, что для исполнения основополагающих целей государство в сфере экономики действует в нескольких направлениях. Во-первых, создает саму инфраструктуру и среду экономической деятельности. Во-вторых, формирует институциональную структуру, обеспечивающую основные нормы и правила экономической деятельности. В-третьих, создает благоприятную социальную среду. В-четвертых, разрабатывает и проводит определенную экономическую политику, призванную, например, определять приоритетные направления экономического развития. В-пятых, осуществляет собственную экономическую деятельность в качестве активного субъекта экономической деятельности. В-шестых, произ-

водит государственный заказ и государственные закупки. С учетом вышеизложенного целесообразно дополнить данные подходы формированием эффективного государственного сектора услуг с повышающейся функциональной ролью в социально-экономическом развитии.

Соответственно, в данном контексте при принятии управленческих решений относительно оказания государственных услуг необходимо принимать во внимание, во-первых, требования "уравнения Тинбергера", устанавливающего, что запас инструментов, используемых государственными структурами, не должен превышать числа целей.

Что касается сопутствующих издержек. Это, с одной стороны, недополученная продукция в частном секторе, которая могла быть произведена при существующей эффективности из ограниченных производственных ресурсов, практически использованных в государственном секторе. С другой стороны, в результате налогообложения, определяемого совокупностью целей государственного регулирования, ряд сделок и проектов оказываются неприбыльными и не реализуются частным бизнесом. Соответственно, это отражается на параметрах экономики в целом.

Данные издержки необходимо соотносить с результатами того, насколько эффективно государство способствует совместной деятельности участников рынка. При этом рост экономического благосостояния страны может достигаться двумя основными путями. Во-первых, посредством обеспечения защиты жизни населения, его свободы и собственности. Во-вторых, путем предоставления некоторых благ и услуг, отличающихся специфическими свойствами, которые препятствуют их получению через рыночный механизм. Сообразно определяются и две основные функции государства - защитная и производительная. Последняя заключается в обеспечении граждан так называемыми общественными благами, которые имеют две отличительные черты: их нельзя предоставить кому-то одному, не сделав их в то же время доступными для остальных; невозможно или весьма сложно ограничить круг потребляющих эти блага только теми, кто за них платит.

Таким образом, с учетом сущности общественных благ, значительная часть которых имеет вид государственных услуг, в процессе реализации производительной функции происходит интеграция сектора государственных услуг в рыночное пространство.

В целом, в рыночном пространстве государство имеет возможности флуктуационного воздействия, т.е. посредством относительно незначительных воздействий в определенных точках

добиваться существенных изменений состояния системы. Именно в данном направлении функционирования государства все большую роль играют государственные услуги. При этом различные политические изменения могут вести к изменению доли государственных услуг в определенных сферах (здравоохранение, образование и др.), а значит, и к определенному изменению сущности государственной деятельности.

С учетом того, что формирование сектора государственных услуг в современных условиях становится основным направлением развития государства, сами государственные услуги, соответствующего качества и объема, последовательно превращаются в основное содержание государственного управления, которое открывает возможность тесной интеграции с рыночным пространством. Государственное управление - это преимущественно управление процессом оказания определенной совокупности услуг со своей целью, траекторией, инструментами и мультипликаторами.

Таким образом, в последнее время 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. Соответственно, 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. Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора. М., 2008.

2. Восколович Н.А., Жильцов Е.Н. Экономика, организация и управление общественным сектором. М., 2008.

3. Российский статистический ежегодник. 2010: стат. сб. / Росстат. М., 2010.

Поступила в редакцию 30.10.2010 г.