



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

УДК 351

Е.А. КАРЛОВСКАЯ, к.экон.н., доцент кафедры финансов,
кредита и бухгалтерского учета
ГОУ ВПО «Тихоокеанский государственный университет»,
г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136
Электронный адрес: E.A.Karlovskay@mail.ru

СТАТИЧНОСТЬ И ДИНАМИЧНОСТЬ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье представлена сфера государственных услуг в статике и динамике ее функционирования. Описание статики сферы государственных услуг проводится через позиционирование ее сегментов, а динамики – с точки зрения принципов управления и организации эффективных ориентационных взаимодействий.

Ключевые слова: государственная услуга; сфера государственных услуг; статика; динамика

Рефлексия над феноменом сферы (сектора) государственных услуг в отечественной науке и практике началась с разработки концепций реформирования государственной управленческой системы (административная реформа, реформа бюджетного процесса, внедрение электронного правительства).

Заметим, что термин «сфера государственных услуг» употребляется в исследовательских работах без его определения.

В обобщенном виде сфера государственных услуг позиционируется, по нашему мнению, как государственный сектор сферы публичных услуг, функционирующий наряду с муниципальным, коммерческим и некоммерческим секторами. Подобное обобщение следует из авторского понимания публичных и государственных услуг как видового и родового соответственно [1, с. 18].

Возникновение и функционирование сферы государственных услуг в широком смысле рассматривается нами исходя из концепции экономической социодинамики [4]. В рамках этой концепции 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.

Множественность интерпретаций, раскрывающих феномен сферы государственных услуг в узком смысле

Подход	Определение сферы государственных услуг	Определение понятия государственной услуги
Производственный	Система разнородных отраслей общественного труда, которая участвует в совокупном производственном процессе обеспечения не вещественными несводимыми благами	Деятельность по непосредственному обеспечению несводимых потребностей
Продуктовый	Среда фиксирования и аккумуляции результатов деятельности по созданию несводимых благ	Результат деятельности по созданию несводимых благ (некоммерческий продукт, классифицированный по признаку его материально-вещественной формы)
Процессно-функциональный	Среда реализации функций и видов деятельности, которые основываются на них относительно обеспечения несводимыми благами	Процессуальное явление, выступающее средством (способом) доведения до пользователя выходов (результатов исполнения) функций по обеспечению несводимых потребностей
Организационный	Среда организационного обеспечения несводимыми благами	Деятельность по организации производства, финансирования и потребления несводимых благ
Институциональный	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	Институционализированное обеспечение несводимых потребностей, где государство рассматривается в роли поставщика не вещественных несводимых благ
Коммуникативный	Пространство, в котором формируются реальные связи и взаимодействия производителя несводимого блага с его внешней средой	Взаимодействие субъектов, которое проявляется во взаимоотношениях сторон через обмен продуктами деятельности и оценку сторонами друг друга, а также возможностей взаимодействия

Важное значение в связи с системностью понимания сферы государственных услуг следует придать множественности ее интерпретаций, раскрывающих этот феномен в узком смысле с позиций различных подходов (табл. 1).

Приведенная множественность интерпретаций сферы государственных услуг и понятия «государственная услуга» дает возможность не только проследить логику развития научного знания в исследуемой области, но и определить те системные звенья (сегменты), которые нуждаются в новых концептуальных идеях и управленческих моделях.

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 (объект) с целью обеспечения устойчивой позитивной динамики социально-экономического развития.

Обозначенные подходы к исследуемому феномену в первом приближении позволяют выделить среди них подходы, раскрывающие динамические закономерности сферы государственных услуг (процессно-функциональный и коммуникативный), и подходы, способствующие выявлению статических закономерностей (все остальные).

Статика сферы государственных услуг. Значение сферы государственных услуг заключается в обеспечении государственными институтами сохранения или изменения состояния не вещественных несводимых благ, которые создаются, воспроизводятся, локализируются и распространяются в социально-экономическом пространстве.

Сфера государственных услуг структурно представляется нам как совокупность трех сегментов: производство государственных услуг, обращение государственных услуг, инфраструктурное обеспечение деятельности субъектов производства и обращения государственных услуг (рисунок).



Сегменты сферы государственных услуг

В общетеоретическом смысле производство государственной услуги заключается в продуцировании несводимого блага как явления, реализовываемом в сегменте производства государственных услуг. Производство (предоставление) государственных услуг следует понимать как деятельность исполнителя (поставщика, услугодателя, производителя) услуги, необходимую для обеспечения несводимых потребностей и организации потребления

Характеристики производителей государственных услуг

Организационно-правовая форма производителя государственной услуги		Основание оказания услуг	Форма финансирования	Вид производимого блага
Федеральный орган исполнительной власти, орган государственного внебюджетного фонда, исполнительный орган власти субъекта РФ, местная администрация		Полномочия (функции)	Бюджетные ассигнования на обеспечение деятельности органов власти	Социальное благо
Государственные некоммерческие организации	Казенные учреждения	Наделение полномочиями государственных органов Государственное задание	Бюджетные ассигнования на обеспечение функций казенных учреждений, в т.ч. по оказанию государственных услуг	
	Бюджетные учреждения		Субсидии на возмещение затрат, связанных с оказанием государственных услуг	
	Автономные учреждения			
	Государственные компании	Федеральный закон, предусматривающий создание компании	Субсидии, в т.ч. в виде имущественного взноса на осуществление деятельности	
Негосударственные некоммерческие организации		Договор (соглашение) на оказание государственных услуг	Субсидии на оказание государственных услуг	Смешанное коммунальное благо
Негосударственные коммерческие организации		Возмещение государством затрат или недополученных доходов в связи с оказанием услуг	Субсидии производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи производством (реализацией) товаров, работ, услуг	
Государственные унитарные предприятия		Решение высшего органа исполнительной власти, предусматривающее создание предприятия, в т.ч. с целью реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам	Субсидии, предоставляемые в целях возмещения затрат при условии недостаточности доходов для покрытия их расходов, предусмотренных сметами доходов и расходов предприятий, связанных с выполнением заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд, а также возмещения затрат, связанных с созданием этих предприятий	

продукта деятельности в любой его материально-вещественной форме. При этом под исполнителем государственной услуги понимаем государство в лице государственных органов, коммерческие и некоммерческие организации как государственного, так и негосударственного секторов, осуществляющие деятельность, необходимую для обеспечения несводимых потребностей. Основаниями их деятельности в части предоставления государственных услуг являются **полномочия (функции) государственных органов, государственное задание, договор (соглашение) на оказание государственных услуг и другие** (см. табл. 2).

Рассмотрение государственной услуги с учетом сущности несводимых благ позволяет в процессе осуществления производительной функции интегрировать сферу государственных услуг в рыночное пространство.

Выделение сегмента обращения государственных услуг опосредовано современной тенденцией удаления производства от потребления услуг, на которую, в частности, указывает М.М. Хайкин [5]. Сегмент обращения государственных услуг выполняет функцию связи между производством и «первичным» потреблением с целью преодоления «временной», «пространственной», «субъективной», «информационной» дистанций. В этом сегменте услуги формируются вокруг потребностей и запросов, а не компетенции производителей. Сегмент обращения в сфере государственных услуг представляет цикл воспроизводственной деятельности, связывающей производство и потребление с целью движения сообщения о потребности по участникам процесса и преобразования запроса в результат (оказание услуги).

В настоящий момент сегмент обращения находится в стадии становления и охватывает только властные государственные услуги, которые оказывают государственные органы. К данному сегменту мы относим деятельность многофункциональных центров предоставления государственных услуг. В соответствии с Правилами организации деятельности многофункциональных центров [2] на их базе предоставляются государственные услуги по четырем направлениям: социальная поддержка населения, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя, регулирование предпринимательской деятельности.

Считаем, что к сегменту обращения следует отнести и портал государственных услуг, несмотря на его регламентацию законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] в качестве государственной информационной системы, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. В данном случае осуществляется взаимодействие с исполнителем услуги посредством обращения не через многофункциональный центр, а через сеть Интернет.

Сегмент инфраструктурного обеспечения деятельности субъектов производства и обращения государственных услуг представлен организациями, видами деятельности, призванными обеспечивать и создавать условия для нормального функционирования usługодателей и организаций сегмента обращения. Их роль состоит в том, что они опосредованно влияют на формирование социального и человеческого капитала через повышение эффективности

производства-потребления государственных услуг, которые предоставляются самими организациями сегментов производства и обращения. Исключительно в рамках государственного сектора находится финансовое, организационное и правовое обеспечение. Следует отметить, что границы сегмента инфраструктурного обеспечения выходят за рамки государственного сектора, поскольку научно-методическое, материально-техническое, информационное и кадровое обеспечение деятельности производителей государственных услуг и субъектов сегмента обращения может осуществляться и негосударственными субъектами. В этом случае для таких производителей государственных услуг, как органы исполнительной власти, казенных и бюджетных учреждений, реализация обеспечения приобретения товаров, работ и услуг осуществляется посредством национальной системы государственных закупок.

В соответствии с законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3] «услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг ...» Данную правовую норму рассматриваем как основание для отнесения к государственным услуг, оказываемых учреждениями и организациями в рамках выполнения государственного заказа. Подтверждение этому можно найти и в Бюджетном кодексе РФ. К бюджетным ассигнованиям (ст. 69.1) на оказание государственных услуг относятся и ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Таким образом, несмотря на законодательное отнесение деятельности по выполнению государственного заказа к государственной услуге, услуги инфраструктурного обеспечения (для государственных нужд) не относятся нами к государственным услугам как продукту, но включаются в сферу государственных услуг.

Динамика сферы государственных услуг. Нетрудно заметить, что приведенное структурирование сферы государственных услуг на три сегмента имеет статический формат. Узкое понимание государственных услуг и соответственно сферы государственных услуг в статическом разрезе ограничивает рассмотрение условий и перспектив развития сферы государственных услуг.

Между тем исследование сферы государственных услуг в динамическом срезе возможно лишь при учете доминантной роли фактора взаимодействия, ибо именно в процессе взаимодействия продукт (государственная услуга) превращается в реальную услугу у потребителя, а деятельность способна стать услугой только при конструировании обменных процессов. Признак взаимодействия сторон вытекает из таких общих для категории услуг и характерных для государственных услуг свойств, как неосвязаемость и нераздельность предоставления от потребления. Поэтому особый интерес представляет коммуникационный подход к характеристике сферы государственных услуг, позволяющий «улавливать» стохастическую динамичность ее контуров.

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. Подобная роль определяет динамический характер взаимодействия.

При этом следует воспринимать межсубъектные взаимодействия как особый феномен социально-экономического развития. Это экономически ценный ресурс, реализующийся посредством целенаправленной трансформации движения внутренних потоков производителей государственных услуг, происходящей при их взаимодействии с внешней средой. Это обуславливает для участников взаимодействия положительный результат, повышающий эффективность как взаимодействия, так и функционирования каждого субъекта.

Определение субъектов взаимодействия возвращает нас к статическому срезу рассмотрения сферы государственных услуг. Одна сторона взаимодействия идентифицируется в сегментах производства и обращения государственных услуг – организации и физические лица, принимающие непосредственное участие во взаимодействии и присваивающие «первичный потребительский эффект». Внешние субъекты, действующие в непосредственном окружении услугодателя и оказывающие прямое воздействие на идентификацию целей и способов реализации функций последнего, в совокупности образуют целевое окружение (целевую среду). Вместе с услугодателем целевое окружение формирует систему, обеспечивающую производителя государственных услуг необходимыми ресурсами и потребляющую его услуги.

Характер межсубъектных взаимоотношений описывается как двуединый процесс активного прямого воздействия, с одной стороны, целевого окружения на производителя государственных услуг (оценивается возможностями роста социально-экономического развития и целедостижения), с другой – услугодателя на внешнюю среду в целях обеспечения процесса воспроизводства социального и человеческого капитала.

В значении достижения определенного состояния в развитии субъекта взаимодействия и, согласно вышеизложенному, цели обеспечения устойчивой позитивной динамики социально-экономического развития следует вести речь об ориентационном взаимодействии, отражающем динамический процесс целедостижения. Речь идет об экономическом процессе ориентации, обеспечивающем целедостижение субъекта-инициатора взаимодействия за счет инициирования и достижения целей субъектов внешнего окружения. Ориентационным следует считать взаимодействие субъектов, идентифицирующих собственные цели исходя из целей друг друга, трансформирующих для их достижения внутреннюю среду и одновременно реализующих их посредством обмена результатами своего функционирования.

Таким образом, ориентационные взаимодействия предполагают высокую организационную динамику, т. е. решения вопросов, связанных с постоянным изменением целей, задач, функций, стратегии, систем, технологий и инструментальных средств, уровня подготовки кадров, организационной структуры. Динамика тем сильнее, чем сложнее продукт, потому что в процесс вовлечено больше сторон и в расчет берется больше ценностных установок.

Следовательно, решение проблемы динамичности может заключаться в создании механизма, улавливающего новые продукты и сохраняющего производство прежних, с привлечением для этого внешних субъектов.

Основой создания такого механизма может стать концепция субъект-ориентированного управления в сфере государственных услуг. В отличие от существующих подходов концепция предполагает достижение целей публично-правового образования (субъект-инициатор или ориентируемый субъект) путем реализации интересов внешнего субъекта из целевого окружения (целевого субъекта-ориентира).

В субъект-ориентированном управлении субъектом управления выступает ориентируемый субъект, объектом – система взаимодействий с субъектом-ориентиром. Отсюда субъект-ориентированное государственное управление можно трактовать как процесс определения и достижения целей публично-правовых образований в целом и производителей государственных услуг в частности за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей целевого субъекта-ориентира, а также установления долгосрочных отношений с ним.

Основой такого подхода к управлению в сфере государственных услуг выступает процесс целеполагания как способ агрегирования индивидуальных потребностей. Такое управление ориентировано на цели обмена, т. е. на потребителя, его нужды и потребности. Другими словами, в процессе становления сферы государственных услуг модель изоляции от потребителя в управлении должна смениться на модель ориентации на потребителя. Такой подход разворачивает государственную систему управления – ее цели и способы их достижения – к общественному спросу на услуги, предполагает взаимное участие в управлении, решение проблем взаимодействия путем выстраивания сбалансированной структуры отношений и изменение культуры при реализации программы по управлению отношениями с целевым окружением. При этом и пользователям государственных услуг предстоит осознать, что получение государственной услуги требует лояльности, сотрудничества, активного участия в общественной жизни и приводит к увеличению человеческого капитала и росту благосостояния в обществе.

Ориентация на потребителя индуцирует интерес к клиент-ориентированному государственному управлению как разновидности субъект-ориентированного управления. Клиент-ориентированное государственное управление представляет собой процесс определения и достижения целей производителей государственных услуг за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей клиентов (получателей государственных услуг), а также установления долгосрочных проактивных отношений с ними.

Под ориентационным управленческим процессом будем понимать процесс внутренней трансформации управляющей системы (субъекта управления) и исполнительного механизма (объекта управления) ориентируемого субъекта, происходящий в результате ориентационного взаимодействия.

Максимальная ориентация на потребителя означает, что фактически каждый элемент цепочки взаимодействия производителя государственных услуг должен обеспечивать определенный эффект для пользователя государственных

услуг. При этом административное воздействие в новой схеме взаимодействий распространяется в рамках цепочки взаимодействия не только в направлении к потребителю, но и в обратную сторону.

В этой связи следует вернуться к ранее приведенным определениям понятий «государственная услуга» и «сфера государственных услуг» в рамках коммуникационного подхода и уточнить указанное в них взаимодействие как ориентационное.

Статическое описание сферы государственных услуг позволило выделить три сегмента, характеризующие ее состояние в настоящий момент времени. Выявленная, таким образом, статическая закономерность сферы государственных услуг не отражает динамической закономерности, выражающейся во внутренней упорядоченности действий, согласованном взаимодействии с целью развития сторон, участвующих в функционировании каждого из сегментов. Авторская позиция заключается в том, что фиксация динамики исследуемой сферы возможна лишь в коммуникационном пространстве.

Только целостность и взаимопроникновение статичных и динамичных составляющих поможет понимать и обеспечивать интегральный эффект функционирования сферы государственных услуг.

Список литературы

1. *Карловская Е.А.* Роль и значение государственных услуг в современном государственном управлении: монография. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2010. 179 с.
2. О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 3 октября 2009 г. № 796. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. *Рубинштейн А.Я.* Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008. 560 с.
5. *Хайкин М.М.* Концептуальные основы формирования и реализации сервисного капитала [Электронный ресурс]: автореф. ... д-ра экон. наук. URL: <http://vak.ed.gov.ru> (дата обращения: 18.03.2011).