

Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ

Е.Е. Ваксова, заместитель Генерального директора Центра исследования бюджетных отношений, кандидат экономических наук

О.В. Сизова, старший аналитик Центра

Одной из основных задач Программы повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р, является создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных услуг. Для решения этой задачи предполагается:

- внедрить новые формы оказания государственных услуг – создать новые типы государственных учреждений, отличающиеся по уровню зависимости от публично-правового образования;

- изменить подходы к финансированию государственных учреждений – перейти от сметного финансирования к предоставлению субсидий;

- изменить подходы к расчету финансового обеспечения предоставляемых государственных услуг – рассчитать нормативы затрат.

Осуществляемые изменения системы госучреждений, переход к финансированию путем предоставления субсидий на выполнение госзаданий, рассчитываемых на основе нормативов, создают на уровне государственных учреждений систему бюджетирования, ориентированного на результат. При этом в качестве результата и, соответственно, объекта финансирования рассматриваются именно госуслуги.

Однако реализация запланированных мер осложняется существующими противоречиями и неурегулированными вопросам в нормативно-правовой базе. Во-первых, отсутствует единый подход и единое понимание термина «государственные услуги». В итоге внедряемые инструменты и механизмы управления и финансового обеспечения предоставления государственных услуг не полностью согласованы между собой и не всегда обеспечивают достижение тех целей, ради которых они были созданы, в том числе для повышения эффективности распределения ограниченных бюджетных ресурсов.

Отсутствие единого и непротиворечивого подхода к определению государственных услуг может стать значительным препятствием на пути к реструктуризации бюджетной сети и повышению эффективности деятельности государственных учреждений. Так, непонимание объекта управления не позволяет создать адекватный инструмент управления. От того, какие характеристики будут выделены для государственных услуг, в дальнейшем зависит как состав поставщиков, так и система построения отношений с этими поставщиками, а также система финансирования деятельности поставщиков.

Определение понятия государственных услуг особенно актуально сейчас, когда федеральные органы исполнительной власти столкнулись с необходимостью формирования перечней государственных услуг и работ, оказываемых подведомственными государственными учреждениями (в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 подобные перечни должны быть сформированы уже в декабре 2010 г.). При формировании перечней, прежде всего, возникают вопросы, как выделить государственные услуги, а также как определить, является ли конкретный вид деятельности государственной услугой или работой. Однозначные ответы на эти вопросы в законодательстве в настоящий момент отсутствуют. В то же время решения, принятые на стадии формирования перечней государственных услуг (работ), будут в дальнейшем влиять на эффективность управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений, удобство использования внедряемых инструментов, например государственного задания и т.д. В связи с этим имеется необходимость в разработке методологии и подходов к определению государственных услуг.

В научной литературе встречаются различные определения государственных услуг. Отличия между предлагаемыми дефинициями состоят в наборе характеристик, выбираемых в качестве ключевых для выделения государ-

ственных услуг. Так, например, А. Шаститко¹ под государственными услугами понимает услуги, предоставляемые (в связи с выполнением властных функций) органами исполнительной власти и их учреждениями при непосредственном взаимодействии с гражданами. Точка зрения, что государственные услуги могут оказывать только органы исполнительной власти и государственные учреждения, поддерживается еще рядом автором. В экономической литературе существует и более широкая трактовка государственных услуг, в которой также подчеркивается важность участия государства в предоставлении таких услуг. При этом роль органов исполнительной власти может сводиться только к организации процессов, в то время как в роли непосредственных поставщиков услуг будут выступать как государственные, так и негосударственные организации.

Обобщая имеющиеся определения, можно сказать, что в качестве основных характеристик для государственных услуг выделяются, во-первых, наличие двух сторон — заявителя и исполнителя. При этом конкретные действия исполнителя осуществляются в интересах физических или юридических лиц. Во-вторых, инициатором процесса является заявитель (что не исключает возможности возникновения не только добровольного, но и вынужденного, индуцированного, спроса). В-третьих, имеет место непосредственное участие государства в оказании услуги. При этом, в-четвертых, деятельность государства, связанная с такими услугами, отличается от деятельности связанной с выполнением других функций государственного управления, тем, что носит персонифицированный характер, и результаты такой деятельности локализованы. В-пятых, участие государства в деятельности по оказанию услуг, как и в любой другой деятельности, сопряжено с использованием бюджетных средств.

Тем не менее понимание перечисленных характеристик является недостаточным для определения состава государственных услуг и оптимальных инструментов управления их предоставлением. В период институциональных изменений, проводимых в настоящий момент в РФ, существует, с одной стороны, необходимость, а с другой — возможность проанализировать и скорректировать сложившуюся систему их предоставления. Как показывает опыт других стран, без системных изменений существенное повышение качества и эффективности предоставления государственных услуг невозможны.

Для проведения анализа сложившейся системы, принятия первичных управленческих решений об оптимальном составе государственных услуг и наиболее эффективных механизмах управления их предоставлением вопрос

ставится скорее о том, почему возникают государственные услуги, какова их природа. Ответ на этот вопрос можно найти в теории общественных благ. В качестве основных характеристик для выделения государственных услуг здесь будут служить наличие/отсутствие свойств общественных благ.

Как правило, в понятии общественных благ выделяют две характерные черты: неконкурентность в потреблении и неисключаемость из потребления. Неконкурентность предполагает сохранение количества товаров и услуг, доступных одному потребителю, в результате увеличения потребления этого товара или услуги другим индивидом (иначе говоря, предельные издержки предоставления данного блага дополнительному индивиду равны нулю). Под неисключаемостью понимается невозможность ограничить доступ к благу и его потреблению после того, как оно было произведено (другими словами, невозможность ограничения числа пользователей блага).

Родоначальником теории общественных благ считается П. Самуэльсон², который рассматривал частные и общественные блага как «полярные случаи». Большинство авторов, однако, сходятся на том, что примеры так называемых чистых общественных или частных благ крайне редки, а большая часть благ находится где-то между этими полярными случаями в координатах исключаемости и конкурентности.

Отдельную категорию благ, в производстве которых должно быть задействовано государство, составляют социально значимые блага (*merit goods* — термин, введенный Масгрейвом). Несмотря на то, что эти блага обладают свойствами конкурентности и исключаемости, необходимость участия государства в их производстве признается большинством исследователей.

Выше были перечислены пять ключевых характеристик государственных услуг. Попробуем определить виды деятельности, обладающие этими характеристиками в терминах теории общественных благ, то есть используя категории неконкурентности, неисключаемости и социальной значимости. При этом ключевой характеристикой услуги будет являться персонифицированный характер деятельности — наличие конкретного заявителя (физического или юридического лица). Данный выбор обусловлен тем, что услуги, предоставляемые физическим и юридическим лицам при непосредственном с ними взаимодействии и по их инициативе, являются особым объектом управления, отличающимся, например, от организации строительства дорог. Механизмы оценки потребности населения в такой деятельности, стандартизации деятельности, оценки результатов будут

¹ Шаститко А. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. №7

² Samuelson, Paul A. — The Pure Theory of Public Expenditure — The Review of Economics and Statistics, Volume 36, Issue 4 (Nov. 1954)

отличаться от механизмов оценки других видов деятельности госорганизаций.

Возможность выделить получателя услуги в терминах теории общественных благ означает исключаемость. Таким образом, наша задача сводится к тому, чтобы из всех благ, обладающих свойством исключаемости, выделить те, которые являются государственными услугами (обладают соответствующими характеристиками).

С точки зрения теории общественных благ, по мнению авторов, к государственным услугам относятся (1) социально значимые блага, (2) частные блага (в терминах теории общественных благ — конкурентные и исключаемые блага), связанные с властными полномочиями, а также (3) смешанные общественные блага, обладающие свойством исключаемости, организация процесса производства которых в сложившейся институциональной среде осуществляется органами исполнительной власти за счет бюджетных средств. Выделение трех типов услуг необходимо, во-первых, для того, чтобы охватить различные по свойствам и характеристикам услуги, в предоставлении которых участвует государство. Во-вторых, различия в природе выделенных типов услуг и в причинах необходимости участия государства будут влиять на то, каким образом государство должно участвовать в их предоставлении. От типа услуги зависит допустимая степень автономности поставщика, и, следовательно, оптимальная организационно-правовая форма.

Важным представляется вопрос о разделении функций государственного управления и государственных услуг, так как механизмы управления осуществлением функций и процессом предоставления государственных услуг, очевидно, различаются. В контексте теории общественных благ осуществление функций государственного управления

относится к чистому общественному благу, так как удовлетворяет требованиям неисключаемости и неконкурентности. В то же время к государственным услугам авторы отнесли блага, обладающие свойством исключаемости. Таким образом, ключевым отличием и критерием разграничения функций и услуг является возможность исключения пользователей. Характеристика неконкурентности не представляется критичной при разграничении функций и услуг: в случае наличия неконкурентности мы имеем дело со смешанным общественным благом, в случае отсутствия данной характеристики речь идет о частных и социально значимых благах.

Рассмотрим каждый из выделенных типов услуг с точки зрения его ключевых особенностей и возможных управленческих решений в части организации их предоставления. Примеры государственных услуг каждого из выделенных авторами типов представлены в табл.

Социально значимые блага составляют отдельную категорию благ, в производстве которых в соответствии с теорией общественных благ рационально участие государства, которое может как выражаться в непосредственном производстве, так и сводиться к организации и координации такого процесса. В качестве причины необходимости участия государства в производстве социально значимых благ обычно указываются значительные внешние эффекты, а также то, что отдельные потребители не в состоянии самостоятельно оценить важность и общественную полезность таких благ и, следовательно, предъявляемый уровень спроса окажется ниже желательного или общественно эффективного. В связи с этим государство может вмешиваться в действие рыночных механизмов, при этом даже возможно нарушение потребительских предпочтений. Классическими примерами таких благ являются

Примеры государственных услуг разных типов

Тип услуги	Наименование услуги	Государственное (муниципальное) учреждение, оказывающее услугу (группа учреждений)
Социально значимые блага	Реализация образовательных программ	Образовательные учреждения
	Библиотечное обслуживание населения	Государственные (муниципальные) библиотеки
	Музейное обслуживание населения	Государственные (муниципальные) музеи
Частные блага, связанные с властными полномочиями	Лицензирование отдельных видов деятельности, государственная экспертиза	Государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции
Смешанные общественные блага, обладающие свойством исключаемости	Организация транспортного обслуживания населения	Муниципальные учреждения
	Управление жилым фондом	Муниципальные учреждения

образование и здравоохранение. По мнению авторов, все социально значимые блага (подчеркнем, что их состав может быть различным в зависимости от конкретных институциональных условий) являются государственными услугами. При этом для описания участия государства в производстве этих благ использование термина «услуга» представляется возможным в связи с отсутствием характеристик неконкурентности и неисключаемости, что является признаком определенности обеих сторон процесса предоставления услуги.

В качестве второй группы государственных услуг авторы выделили частные блага, связанные с властными полномочиями. К этой группе относятся услуги, которые ряд авторов называют публичными или властными, а также связанные со спецификацией прав собственности, под которой понимается деятельность по установлению субъекта, объекта, характера прав собственности и степени их исключительности, а также по защите этих прав от несанкционированного доступа. При формировании определения государственных услуг в настоящей статье в качестве признака для данной группы видов деятельности была выбрана не связь со спецификацией прав собственности, а наличие властных полномочий в целях облегчения практического использования определения.

Предоставление услуг данного типа не является ни смешанным общественным, ни социально значимым благом в понимании теории общественных благ, так как обладают свойствами исключаемости и конкурентности и при этом могут и не иметь значительных внешних эффектов и характеризоваться достаточным для общества уровнем спроса. Необходимость участия государства в данном случае, на наш взгляд, объясняется тем, что предоставление таких услуг является составной частью процесса производства государством такого чистого общественного блага, как спецификация прав собственности (используя уже охарактеризованное выше широкое толкование этого термина). Источником возникновения данного блага, как представляется, является исключительное право государства на осуществление насилия. Наличие таких преимуществ обуславливает существование у государства и отдельных властных полномочий.

Предоставление услуг данного типа можно рассматривать как составную часть исполнения функции государства по установлению правил игры, или правовой функции. В данном случае важно отделить предоставление услуг от контрольных мероприятий, которые часто, как и услуги, носят адресный, индивидуальный характер, но различаются инициатором действия. В случае осуществления услуги инициатором действий (даже в случае принудительного спроса на услуги) выступает заявитель (физическое или юридическое лицо), в случае же контрольных мероприятий

инициатором выступает представитель государства (например, в случае проведения проверок) или третье лицо, подавшее жалобу. При этом неверно было бы утверждать, что государственные услуги поглощают функции контроля и надзора в их понимании в российском законодательстве. По мнению авторов, они включают в себя только часть деятельности, относимой законодателем к функциям по контролю и надзору, которая связана с непосредственным взаимодействием с физическими или юридическими лицами и которая возникает по инициативе последних и направлена на удовлетворение их потребностей. Такое выделение услуг представляется возможным и желательным в связи с особенностями услуги как объекта управления.

Две описанные выше категории услуг, по мнению авторов, поглощают основную часть государственных услуг. Однако, как представляется, они не полностью охватывают случаи появления государственных услуг. Неизбежно возникают вопросы относительно целой группы благ, во время производства которых имеет место взаимодействие государства с гражданами. В качестве примера можно привести деятельность пожарных служб или функционирование общественного транспорта и другие услуги, оказываемые с участием властей и использованием бюджетных средств на местном уровне. Эти блага нельзя отнести к социально значимым, поскольку в их случае внешние эффекты возникают из-за потребления таких благ отдельными индивидами. Однако могут иметь место и внешние эффекты производства. Так, например, жители города заинтересованы в том, чтобы больным с инфекционными заболеваниями оказывалась помощь, так как для них самих снижается вероятность заболеть, что является примером внешнего эффекта потребления. В случае же пожарной безопасности, если дома располагаются на относительно большом расстоянии друг от друга, то человеку («экономическому») абсолютно все равно, потушат ли дом соседа. Но при этом он понимает, что содержать личную пожарную станцию смысла не имеет, более того, если одна станция построена, то с экономической точки зрения повышение количества жителей, охваченных ее действием, будет вести к росту эффективности. Конечно, данный пример может быть оспорен с точки зрения отсутствия внешних эффектов от потребления, тем не менее он приведен для демонстрации существования внешних эффектов производства.

Таким образом, нет оснований для отнесения подобных видов деятельности к социально значимым благам, и наличие властных полномочий для них не характерно. Тем не менее в большинстве стран наблюдается участие государства (в различных формах) в организации процесса предоставления подобных услуг, и на бытовом уровне они часто ставятся в один ряд с государственными услугами.

На практике общественные блага, в процессе производства которых возникают услуги, являются чаще всего локальными общественными благами, то есть производятся на местном уровне. Например, в РФ состав таких благ определен в Федеральном законе №131-ФЗ от 05.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В части первого и последнего из выделенных типов государственных услуг – социально значимых благ и смешанных общественных благ – ключевая роль государства, помимо полного или частичного финансирования, состоит в принятии решений об организации процесса предоставления таких услуг, т.е. в выборе организационно-правовой формы поставщика услуг и формата взаимоотношений с этим поставщиком, а также определении социально эффективного объема предоставления услуг. В роли поставщиков услуг данного типа могут выступать государственные организации с высокой степенью автономности (бюджетные учреждения нового типа, автономные учреждения), а также негосударственные организации. С поставщиками услуг в данном случае могут быть построены контрактные отношения. Инструментом управления и финансирования предоставления государственных услуг данного типа государственными учреждениями может выступать государственное задание. Для построения отношений с негосударственными поставщиками может быть создан схожий инструмент, учитывающий специфику взаимодействия и возможные риски. При этом при принятии решений об организационно-правовой форме поставщиков таких

услуг необходимо учитывать существующие приоритеты в части оптимизации масштабов государственного сектора и повышения эффективности бюджетных расходов. Достижению этих приоритетов будет способствовать постепенное увеличение доли услуг, предоставляемых негосударственными организациями. С точки зрения управления ключевым отличием смешанных общественных благ от социально значимых благ является то, что часть услуг данного типа (например, общественный транспорт) потенциально может предоставляться с минимальным участием государства в форме, например, субсидий поставщикам.

В части второго из выделенного типов государственных услуг – частных благ, связанных с властными полномочиями – государство должно полностью обеспечить их предоставление. Соответственно, в роли поставщиков услуг данного типа могут выступать органы исполнительной власти или государственные организации с низкой степенью автономности (казенные учреждения). Построение контрактных отношений в данном случае затруднительно и, скорее всего, нецелесообразно.

По мнению авторов, при принятии управленческих решений относительно конкретной государственной услуги имеет смысл оценить, к какой из выделенных групп она относится, то есть определить природу ее возникновения. Исходя из этого, на основе предложенных рекомендаций могут приниматься решения об оптимальной форме участия государства в предоставлении данной услуги, оптимальной форме ее поставщиков и механизмах построения отношений с ними.

Литература

1. *Нестеров А.В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11.
2. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общ. ред. Е.В. Грищенко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер. 2007
3. Спрос и предложение государственных властных услуг: институциональный анализ / под ред. проф. В. Тамбовцева. М.: ИИФ «Спорос» КонфОП. 2005
4. *Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А.* Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6
5. *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10
6. *Шахтутко А.* Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7
7. *Buchanan, J.* (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago: Rand McNally
8. *North D.C.* *Structure and Change in Economic History*. N.Y., 1981.
9. *Samuelson, Paul A.* *The Pure Theory of Public Expenditure* / *The Review of Economics and Statistics*, Volume 36, Issue 4 (Nov. 1954).