

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ БАЗИС И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ЛОКАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА СФЕРЫ УСЛУГ: ПОИСКИ КОМПРОМИССОВ И РЕФОРМЫ

© 2015 Кайсарова Валентина Петровна
кандидат экономических наук, доцент
Санкт-Петербургский государственный университет
191123, Санкт-Петербург, ул. Чайковского, д. 62
E-mail: vpk1081@yandex.ru

Анализируется эволюция направлений исследований общественного сектора услуг в отечественной и зарубежной науке, раскрываются особенности и возможности развития междисциплинарного подхода для его изучения на локальном уровне управления путем введения новых категорий и понятий, проведения актуальных эмпирических расчетов с использованием специальных методов оценки удовлетворенности населения общественными услугами.

Ключевые слова: теория общественного сектора, общественные услуги, муниципальное управление, методы оценки качества услуг, удовлетворение потребностей потребителя, реформы.

В современной России исследования локального общественного сектора сферы услуг активизировались только в последние десять лет, несмотря на то, что они сформировались в отдельное направление, например в муниципальной науке еще в середине XIX в., исследования проводились и в 1920 г. Занимаясь институтами, образованными для выполнения общественно полезной деятельности, включая сферу услуг на уровне городов, научные разработки советского периода носили достаточно достоверный и точный характер, но изменение идеологии плановой экономики в СССР повлияло на формирование научных представлений ряда ученых. Они, как подчеркивает В.М. Жеребин, “отрицательно сказались на темпах и глубине исследования данной сферы, по сути их полностью остановив”¹. Основное внимание было уделено производственной сфере, развитию народнохозяйственного комплекса, наращиванию потенциала промышленности. Ученые утратили интерес к уровню индивидуального потребления и благосостояния населения. Ранние научные проекты носили ярко выраженный политэкономический характер, а значит, они концентрировали внимание, в первую очередь, не на решении проблем конкретной экономики, а активно прорабатывали абстрактные концепции. Построению адекватной системы показателей и практическим расчетам в области локальных общественных услуг уделялось небольшое внимание. Такие вопросы, как структура локальных рынков и состав общественных услуг в иерархи-

ческой системе публичного управления, мотивы участников, организационное и институциональное оформление процесса изучались явно недостаточно².

За последние два десятилетия методологические традиции исследования отечественной модели общественного сектора услуг формировались на основе признанных научных трудов. Это работы таких экономистов, как С.Б. Авдашева³, И.Н. Баранов⁴, Р.С. Гринберг⁵, Е.Н. Жильцов⁶, В.С. Занадворов, Р.И. Капелюшников⁷, В.Л. Макаров⁸, Р.М. Нуреев⁹, Н.А. Пахомова, А.Я. Рубинштейн¹⁰, В.Л. Тамбовцев¹¹, А.Е. Шаститко¹², С.В. Шишкин¹³, Л.И. Якобсон¹⁴ др. Они, в разной степени, исследуют проблемы компромисса в экономическом курсе страны, связанного с достижением баланса между экономическим ростом и снижением социальной дифференциации, между эффективностью и справедливостью распределения общественных услуг.

Основанием для разделения экономики на рыночный, или частный (private), и государственный секторы (public - объединяет все нечастное - государственные и муниципальные власти, общественные организации, НКО, т.е. силы, представляющие все общество) служат имущественные признаки, которые и составляют основу для классических институциональных экономических построений общественного сектора. Муниципальные предприятия и учреждения в сфере услуг по обслуживанию населения (“общие” (public)) относятся, как правило, к общественному сектору эко-

номики. Их работа в муниципалитетах - это естественное продолжение курса центрального и регионального уровней управления. Однако чрезвычайно мало опубликовано научных работ по теории и практике локального общественного сектора сферы услуг. Можно заметить преобладание публикаций ряда экономистов-теоретиков, которые в основном занимаются изучением размеров государственного вмешательства в экономику ("размеры государства"), значительная группа ученых концентрирует свой научный интерес на сопоставлении макроэкономических пропорций экономической политики разных стран, которые, несомненно, повлияли на теорию и методологию отечественной школы исследований по общественному сектору экономики. По мнению С. Цирель¹⁵, "наиболее радикальные воззрения характерны для А. Илларионова¹⁶, назвавшего долю государственных расходов в ВВП в районе 18-21 % оптимальным уровнем, при котором Россия может достигнуть наибольших экономических успехов. Но их оппоненты¹⁷, напротив, считают, что "только усилия государства и массивное государственное вмешательство способны сделать рыночную экономику успешной, причем их аргументы, как правило, основаны также на опыте западных стран ("новый курс" Ф. Рузвельта, шведский социализм), стран ЮВА и в первую очередь того же Китая"¹⁸.

Эволюционные изменения развития в России XX-XXI вв. призывают к поиску новых идей и расширению области исследования путем выделения локальных общественных услуг, позволяющих в практическом плане совершенствовать их управленческие механизмы в интересах общества и государства. Как показал анализ, в отечественной современной экономической системе пока нечетко обозначаются субъекты и объекты управления для "общественного сектора" в целом. Он объединяет государственный, муниципальный секторы и сектор услуг некоммерческих организаций (НКО) в трехсекторальной российской национальной модели. Для него преобладающим типом является административно-хозяйственное управление, когда происходит непосредственное воздействие на параметры деятельности хозяйствующих субъектов (объемы, ассортимент, цены производимых услуг) и осуществляется руководство лицами, назначаемыми органами власти. Система косвенного (макроэкономического) регулирования экономики - это альтернатива пря-

мого административно-хозяйственного воздействия органов власти на совокупность хозяйствующих субъектов, оказывающих общественно необходимые услуги. Это регулирование органами власти экономических параметров деятельности хозяйствующих субъектов с помощью инструментов общего (макроэкономического) действия (налоги, тарифы, квоты, нормативы общего действия и т.п.) в отношении всех хозяйствующих субъектов как государственного, муниципального, так и частного секторов экономики. В отличие от мер прямого регулирования экономики, инструменты общего действия не позволяют непосредственно влиять на параметры деятельности хозяйствующих субъектов (объемы, ассортимент, цены производимых ими услуг). "Для достижения нового состояния в управлении территорией, отвечающего потребностям рынка, можно применять совокупность действий, цель которых состоит в переходе от администрирования и бюрократического принуждения к "сотрудничеству и пониманию"¹⁹ как на фирме, так и на территории. Эти идеи исходят из менеджеральных приемов с учетом изменений конца XX в., их, на наш взгляд, следует рассмотреть более подробно.

В базовой концепции, теории экономики общественного сектора, проявляется противоречивость высказываний ученых о сущности и причинах формирования локального общественного сектора услуг в экономике. Он особо не обозначается и не оценивается. Достаточно многочисленную группу ученых составляют исследования вариантов децентрализации предоставления общественных услуг Э.Б. Аткинсона, Дж. Бьюкенена²⁰, М. Олсона²¹, А. Бергсона, Т. Скитовски, Н. Калдора и др.; разработки по повышению эффективности принятия решений в экономической политике для развития общественных услуг Г. Таллока, Ч. Тиббу, К. Викселя и А. Линдаля, А. Сена, Дж.Э. Стиглица²², У. Викри и Дж. Мирлиса и др., которые рассматривают общественный сектор услуг, исходя из теории общественных благ, Дж. Хиксом²³ и А. Пигу²⁴ были предложены теоретические конструкции общественных услуг.

Для современного развития общественного сектора услуг сторонники менеджеральной парадигмы нацелены на активизацию децентрализации в выработке его приоритетов, а также на внедрение коммерческих начал в деятельность поставщиков услуг. Этот курс формировался в

середине 1985-х гг. в Великобритании, а свое организационное оформление получил в начале 1990-х в США при реализации действий правительства - "новое государственное управление" (NPM). Его сторонники в экономической структуре страны определяют, как правило, не более 38 % для общественного сектора экономики и 62 % для рыночного / частного, не заостряя внимание на его содержательной трактовке. В качестве научной платформы привлекается влиятельная исследовательская составляющая экономической науки - неинституциональное направление, вариации теории общественного выбора (public choice theory)²⁵. В российской традиции эти идеи созвучно применяются в политике курса как федерального правительства, так и региональных и муниципальных органов власти начиная с 2001 г. при проведении административной реформы.

Соглашаясь с профессором Р.М. Нуреевым, мы считаем, что в России "вынуждены употреблять термин "общественный выбор", имея в виду не выбор обществом социально-экономического устройства, а выбор, который осуществляют граждане"²⁶. Этот выбор важен для развития общественных услуг, поскольку учитывает сдерживающие внешние факторы (полезность, цена, технология и время оказания услуг). Его основополагающей теоретической посылкой является рассмотрение "экономического человека" (homo economicus), отождествляющего в рыночной экономике индивидуальные предпочтения с товаром или услугой, которые направлены на решения, которые максимизируют "значение функции полезности для индивида"²⁷. Подход на основе децентрализации по принятию решений в общественном секторе способствовал пересмотру классических представлений о рациональной бюрократии и работе государственных и муниципальных структур-поставщиков общественных услуг для населения. Это привело к тому, что идеи предпринимательского менеджмента все больше проникают в деятельность бюджетных учреждений (например, реинжиниринг бизнес-процессов (периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач), "новая отчетность", изменения в оценке работы учителей, врачей и др.). Местное администрирование (public administration) все больше уступает место общественному контролю и менеджменту (public management), который основывается на децентрализации и делегировании ответственности по оказанию услуг населению независимым агентам.

Важным направлением для формирования теоретико-методологического базиса, на наш

взгляд, являются научные концепции локализации общественных услуг в трудах по региональным исследованиям, теории экономики города (экономического пространства, концепции локальных общественных благ и внешних эффектов)²⁸. Эти разработки, не отвергая наследия классиков экономической теории, помогают сформировать представления о современной архитектуре общественного сектора сферы услуг и ее трансформациях в структуре хозяйства территории.

Новейшие научные представления об общественном секторе сферы услуг посвящены оценке его эффективности для нового регионального экономического роста, а также для выбора эффективных путей его модернизации в крупных и крупнейших городах. Например, для нарождающихся "креативных городов"²⁹ услуги сферы культуры служат основой формирования городских кластеров; наука и научное обслуживание, или комплекс высшего образования, выделяются как базовая платформа для будущих "точек экономического роста" территорий. Такие проекты активно развиваются менее пятнадцати лет и имеют в основе одну общую концептуальную идею - формирование целостной картины об исполнительных органах власти как активных ключевых субъектах управления, производителях локальных общественных услуг, деятельность которых подчинена экономической логике и направлена на удовлетворение общественных интересов и потребностей регионального/местного сообщества. Финансовые аспекты реализации направлений социальной политики обостряют данные вопросы. Поэтому в России указанные задачи находятся в русле реформ последнего времени в системе местного самоуправления и направлены на внедрение стратегического подхода в управление на уровне регионов и городов. Такая модель соединяет в себе не только новые приемы управления, которые уже доказаны в практике корпоративного управления, но и вбирает парадигмальные изменения в интересах и потребностях территориальных сообществ в постиндустриальной экономике, которые основаны на новых концепциях управления (теориях сбалансированного устойчивого развития, теориях стейкхолдеров, теориях кластеров, теориях креативных индустрий и др.). Эти идеи формируют научный фундамент для обновления стратегических смыслов развития регионов и городов в XXI в. Их органично дополняют новые теории размещения, где все большее внимание современных исследователей смещается с рассмотрения традиционных факторов

дислокации общественного сектора услуг (транспортных, материальных, трудовых и т.п.) на исследование проблемы его инфраструктурного обеспечения и на логистические ограничения. И здесь очевидным является актуальность исследований внутренних процессов развития локального общественного сектора услуг, чтобы актуализировать идеи в области оценки “привязанности людей к своему городу, местности”³⁰, выработать меры по повышению уровня территориального охвата и доступности услуг для населения.

Эмпирические разработки по внедрению ряда инноваций в общественном секторе услуг заслуживают пристального внимания. Они основаны на научном заделе общего и стратегического менеджмента, где существуют многие известные научные подходы (например, такие подходы, как процессный, ресурсный, ситуационный, маркетинговый, программно-целевой, ценностно-ориентированный³¹, управление и бюджетирование по результатам, бенчмаркинг и др.). Они проходят пока медленную адаптацию, поскольку создавались для рыночных услуг. Но когда речь идет об удовлетворенности потребителей, важны вопросы качества обслуживания на уровне отдельных операций; исследование мнения граждан предполагает оценку того, должны ли вообще те или иные услуги предоставляться государственными и муниципальными организациями и учреждениями. В отечественной практике система оценки организаций в общественном секторе услуг еще только разрабатывается, а ее нормативно-правовая база имеет пока ограниченную и узковедомственную специфику. Проведенный нами анализ зарубежного опыта свидетельствует о том, что к наиболее распространенным методам измерения уровня удовлетворенности населения общественными услугами относятся следующие: 1) метод Common Measurements Tool (CMT) как один из самых эффективных и распространенных методов в соответствии с информацией, представленной MORI - исследовательским институтом в Великобритании³²; 2) метод American Customer Satisfaction Index (ACSI) - универсальный и традиционно применяемый для измерения удовлетворенности потребителей в национальном масштабе США³³; 3) метод SERVQUAL измерения удовлетворенности потребителей общественных услуг, адаптированный из коммерческого сектора услуг и применяемый в Великобритании по заказу Департамента реформирования сферы общественных услуг при секретариате кабинета министров.

Представляется, что применение указанных методов может составить проблемное поле для внедрений управленческих новаций в отечественной практике управления на уровне городских и сельских поселений, так как их система оценки потребителями качества услуг находится в настоящий момент на стадии формирования.

Таким образом, поиски компромиссов и реформы в экономике общественного сектора связаны с необходимостью формирования важного и актуального сегодня междисциплинарного направления научных исследований - управления локальным общественным сектором сферы услуг. Но, как справедливо подчеркнул Л.С. Бляхман, для России “особенно важны социальные проекты, изменяющие жизнь миллионов людей. По опыту восточных земель ФРГ, замена 1 млн км устаревших сетей водо-, теплоснабжения позволяет резко сократить расходы ЖКХ... резко улучшить комфорт жизни”³⁴. Общественно-государственное партнерство внутри общественного сектора услуг активизирует негосударственные некоммерческие организации (религиозные, профсоюзные, спортивные, молодежные, женские и другие организации), которые успешно выполняют миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы. Работа над повышением уровня предоставления общественных услуг увеличивает степень доверия граждан к государству, а уже разработанные за рубежом методы измерения удовлетворенности населения услугами могут рассматриваться как пути внедрения управленческих инноваций в деятельность государственных и муниципальных учреждений в России.

¹ Жеребин В.М., Романов А.М. Уровень жизни населения. Москва, 2002. С. 10.

² Кайсарова В.П. Эволюция формирования и теоретические представления об особенностях развития общественного сектора сферы услуг крупного города // Вестн. Университета (Государственный университет управления). 2010. № 26. С. 87-90.

³ Авдашева С., Ястребова О. Государственная поддержка в регионах: состояние и поддержка реорганизации // Вопросы экономики. 2001. № 5.

⁴ Баранов И.Н. Контрактация в общественном секторе (на примере системы здравоохранения в России) // Российский менеджмент: теория, практика, образование / под ред. А.А. Демина, В.С. Кагьяло. Санкт-Петербург, 2001. Вып. 1.

⁵ Гринберг Р.С. Становление отечественной рыночной экономики и проблема долгосрочного планирования // Общество и экономика. 2007. № 11-12.

⁶ См.: Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. Москва, 1995; Эко-

номика общественного сектора / под ред. Е. Жильцова, Ж. Лафея. Москва, 1998; Экономика общественного сектора / под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. Москва, 2009.

⁷ Капелюшников Р.И. Множественность институциональных миров: Нобелевская премия по экономике-2009 // Экономический журнал ВШЭ. 2010. № 1. С. 19-20.

⁸ Макаров В. Плановое начало - важный фактор оптимизации развития экономики // Общество и экономика. 2007. № 11-12.

⁹ Нуреев Р. Теория общественного выбора: учеб.-метод. пособие // Вопросы экономики. 2002-2003. № 8-7.

¹⁰ См.: Рубинштейн А.А. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. Санкт-Петербург, 2008; Рубинштейн А.А. К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. 2011. № 3. С. 65-87.

¹¹ Тамбовцев В.Л. Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения образовательных технологий // Вопросы образования. 2006. № 1. С. 5-24.

¹² Шаститко А.Е. Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений: аналит. докл. Москва, 2001. С. 31.

¹³ Правовые основы функционирования некоммерческого сектора: проблемы, направления совершенствования / Б.Л. Рудник [и др.]. Москва, 2009.

¹⁴ См.: Якобсон Л. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Москва, 1996; Якобсон Л. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Москва, 2000.

¹⁵ Цирель С. Влияние государственного вмешательства в экономику и социального неравенства на экономический рост // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 100-116.

¹⁶ См.: Илларионов А. Как Россия потеряла XX столетие // Вопросы экономики. 2001. № 1; Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9.

¹⁷ См., например: Львов Д. Экономика России, свободная от стереотипов монетаризма // Вопросы экономики. 2000. № 2; Делягин М. Идеология возрождения: Как мы уйдем из нищеты и маразма. Москва, 2000; Глазьев С. Богосостояние и справедливость: Как победить бедность в богатой стране. Москва, 2003.

¹⁸ Цирель С. Указ. соч.

¹⁹ Каплан Р., Нортон Д. Организация, ориентированная на стратегию. Москва, 2004. С. 143-145.

²⁰ См.: Бьюкенен Дж. Политическая экономия государства благосостояния // Мэ и МО. 1996. № 5; Его же. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6; Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституциональной демократии / Бьюкенен Дж. Сочинения. Серия "Нобелевские лауреаты по экономике". Т. 1. Москва, 1997.

²¹ Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. Москва, 1995.

²² См.: Аткинсон А., Стиглиц Д. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва, 1995;

Стиглиц Д. Экономика государственного сектора. Москва, 1997.

²³ Хикс Д. Стоимость и капитал: пер. с англ. / общ. ред. Р.М. Энтова. Москва, 1993. (Экономическая мысль Запада).

²⁴ Пигу А. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. Москва, 1985.

²⁵ Основные фундаментальные научные труды зарубежных ученых-экономистов по теории общественного выбора во второй половине XX в. в основном были написаны в период 1951-1971 гг.: "Социальный выбор и индивидуальные ценности" (К. Эрроу, 1951), "Экономическая теория демократии" (Э. Даунс, 1957), "Теория объединений (сообществ) и выборов" (Д. Блэк, 1958), "Расчет согласия. Логические основания конституциональной демократии" (Г. Таллок, Дж. Бьюкенен, 1962), "Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп" (М. Олсон, 1965), "Бюрократия и представительное правление" (У. Нисканен, 1971) и др.

²⁶ Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Москва, 2005. С. 18.

²⁷ Там же. С. 40.

²⁸ См., например: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. Москва, 2000; Занадворов В.С. Основы муниципальной деятельности: учеб. пособие: в 3 кн. / под ред. С.В. Вобленко. Изд. 3-е, перераб. и доп. Обнинск, 1999; Вобленко С.В. О методологии организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода // Муниципальная экономика. 2013. № 3. С. 2-13; Горный М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учеб. пособие. Ч. II. Местное самоуправление. Санкт-Петербург, 2011; Завьялова О.Г., Менщикова Л.В. Сфера обслуживания как индикатор качества жизни (на примере Курганской области) // Региональные исследования. Смоленск, 2013. № 1 (28). С. 95-100; Аношкина Е., Страумит И., Аношкин П. Стратегическое планирование городского развития: методологические и прикладные аспекты // Экономические стратегии. 2011. № 7-8. С. 146-152 и др.

²⁹ См.: Джекобс Дж. Города и богатство наций: Принципы экономической жизни / под ред. О.Н. Лугового. Новосибирск, 2009; Лэндри Ч. Креативный город: пер. с англ. Москва, 2005; Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее: пер. с англ. Москва, 2005.

³⁰ Гранберг А.Г. Указ. соч. С. 85.

³¹ Кайсарова В.П., Малеева Т.В. Ценностные ориентиры в стратегическом управлении городом при предоставлении местных публичных благ и услуг // Вестн. ИНЖЭКОНа. Санкт-Петербург, 2009. № 1 (28). Серия "Экономика". С. 60-69.

³² Официальный сайт Ipsos MORI. URL: <http://www.ipsos-mori.com>.

³³ Официальный сайт The American Customer Satisfaction Index. URL: <http://www.theacsi.org>.

³⁴ Бляхман Л.С. Глобальный кризис и смена парадигмы экономического развития // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2013. Вып. 2. С. 15.

Поступила в редакцию 01.12.2014 г.