Отрасли государственных услуг Амурской области

С.В. Вдовин

Вдовин Сергей Валерьевич – консультант отдела связи управления информатизации и связи министерства промышленности, топливно-энергетического комплекса и связи Амурской области

Целью этой статьи является рассмотрение одного из аспектов изучения государственных услуг, имеющего прикладной характер. В ней предлагается способ оценки отраслей государственных услуг, исходя из нормативного определения функции по предоставлению государственной услуги и публикуемой информации об организациях, которые их предоставляют.

Возникновение понятия «государственных услуг» связано с изменением роли государства и его отношения к экономической и социальной жизни общества. Непривычные для современной России словосочетания: «публичная услуга», «государственная услуга», «социальная услуга» стали входить в нашу жизнь и российское законодательство совсем недавно. Они были сформулированы в экономической науке и пришли к нам из европейских стран, где о них активно заговорили в связи с реформами государственного управления начала 90-х годов прошлого века, при этом, именно государственные услуги, ориентированные на нужды человека, рассматривались как основа модернизации и преобразования государственного управления.

Конструкция «государственные услуги» является достаточно новой для современной экономической теории и науки российского административного права. Теория государственных услуг выглядит в настоящее время скорее как концепция, нежели как действительно разработанная теория. Достаточно сказать, что среди ученых и практиков нет не только единства мнений относительно видов услуг или системы их правового регулирования, но даже единого понимания государственной услуги. Очевидно, решение этой проблемы особенно важно для решения практических вопросов относительно состава государственных услуг и способов их оказания государственными организациями [1].

Определение функций по оказанию государственных услуг дается в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Под ними понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения, либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами [2].

Следовательно, государственные услуги, в зависимости от требований нормативных правовых актов и характера самой услуги, могут оказывать:

1) органы государственной власти;

2) созданные для обеспечения выполнения государственных функций учреждения и иные подведомственные организации.

Применительно к субъекту Российской Федерации функции по оказанию государственных услуг означают предоставление органами исполнительной власти субъекта РФ непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения, либо иные организации (услугодатели) безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям (услугополучатели) в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ.

Нетрудно заметить разнообразие предоставляемых государственных услуг. Они предоставляются в сфере государственного управления, народного образования, социальной защиты населения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, гражданской защиты населения и других сферах. В одних случаях они удовлетворяют потребности всего населения, в других – услуги предназначены для различных категорий граждан, в третьих – для конкретных граждан, в-четвертых – преимущественно для юридических лиц (в частности предпринимателей), в-пятых – для государственных и муниципальных органов. Государственные услуги оказывают организации различных организационно-правовых форм, их оказание может быть платным или бесплатным, и инициировано как услугодателем, так и услугополучателем.

В экономической литературе авторы приводят и другие классификационные признаки государственных услуг (виды предоставляемых благ; продолжительность осуществления функций; ветви власти; уровни государственной власти; отрасли), но не рассматривают практические способы выявления приоритетных (с точки зрения государственной политики) видов государственных услуг, отраслей, ведомств.

Представляется, что одним из таких практических способов является комплексный анализ использования государственных ресурсов услугодателями для оказания государственных услуг.

Проводя аналогию между государственными ресурсами, задействованными в сфере государственных услуг, и четырьмя факторами производства классической экономической теории, можно предположить, что фактором производства «земля» в сфере государственных услуг являются условия среды предоставления этих услуг, в том числе социальные, политические, экономические, «капиталом» является бюджетное финансирование и имущество казны, передаваемое учреждениям в оперативное управление, «труд» – работники бюджетной сферы, а «предпринимательская способность» – способность органов государственной власти сводить воедино все другие факторы и обеспечивать их взаимодействие.

Информация об исчисляемых ресурсах, таких как «капитал» и «труд» является характеризующей учреждения (государственные органы также имеют организационно-правовую форму бюджетного учреждения).

Такая информация о государственных учреждениях Амурской области представлена несколькими источниками, главными из которых являются ежегодно утверждаемый Законодательным собранием Амурской области реестр государственного имущества и областной бюджет.

Реестр государственного имущества (далее – Реестр) перечисляет государственное имущество, закрепленное на праве оперативного управления и хозяйственного ведения за учреждениями и предприятиями Амурской области, а также имущество казны Амурской области. Государственные организации характеризуются в реестре несколькими показателями, наиболее важными из которых для данного исследования могут быть: количество персонала; балансовая стоимость имущества; юридический адрес организации; организационно-правовая форма; код ОКВЭД (общероссийский классификатор видов экономической деятельности) организации.

Анализируя Реестр, можно сгруппировать организации государственного сектора области по этим признакам. Группировка организаций по видам экономической деятельности покажет отраслевую структуру сферы государственных услуг, по юридическому адресу – территориальную структуру и т. д. Для более взвешенной оценки значимости тех или иных отраслей сферы государственных услуг группировку организаций можно производить по нескольким признакам.

Постановление Главы Администрации Амурской области от 06.12.1999 г. №688 «Об утверждении перечней областных государственных унитарных предприятий, учреждений, организаций» распределяет все государственные организации по ведомственной принадлежности, т. е. показывает, какие организации находятся в подчинении конкретных органов государственной власти. Анализируя это постановление, можно сделать вывод о структуре государственного сектора по ведомственной принадлежности [3].

Ведомственное финансирование, т. е. финансирование органов государственной власти и подведомственных учреждений отражено в ведомственной классификации расходов областного бюджета на очередной год. В ней отражены все расходы областного бюджета по ведомствам, причем, строка расходов «Реализация государственных функций в области национальной экономики» показывает объем финансирования самого государственного органа, а «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» – объем финансирования государственных учреждений, которые находятся в подчинении этого органа государственной власти.

Сумма расходов областного бюджета по строке «Реализация государственных функций в области национальной экономики» показывает финансирование отрасли «государственное управление», а строка расходов «Обеспечение деятельности подведомственных учреждений» показывает не что иное, как финансирование соответствующей отрасли.

Таким образом, группировка государственных учреждений Амурской области по различным признакам (ведомственная, отраслевая и территориальная принадлежности) позволит определить основные отрасли сферы государственных услуг Амурской области, особенности размещения учреждений, а также проверить взаимосвязь:

1) балансовой стоимости имущества и количества персонала учреждений отрасли;

2) балансовой стоимости имущества, количества персонала и бюджетного финансирования учреждений;

3) территориального распределения учреждений и количества местного населения.

Общая характеристика учреждений Амурской области

На основании Постановления Амурского областного Совета народных депутатов от 23.06.2006 г. №15/332 «Об утверждении Реестра государственной собственности Амурской области» и Закона Амурской области от 23.12.2005 г. №128-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год» в таблице 1 приведены структуры государственных учреждений Амурской области по ведомственной, отраслевой и территориальной принадлежности по состоянию на 01.01.2006 г. [4, 5].

Структура государственных учреждений Амурской области (далее – ГУ) по ведомственной принадлежности, представленная в таблице 1, показывает, что главными органами государственной власти по количеству подчиненных учреждений, балансовой стоимости их имущества, а также персонала являются Департамент образования, Департамент здравоохранения и Департамент социальной защиты населения администрации Амурской области.

Таблица 1

Структура государственных учреждений Амурской области по ведомственной принадлежности по состоянию на 01.01.2006 г.

Орган власти	Кол-во ГУ, ед.	Процент к итогу, проц.	Бал. ст-ть имущества, тыс.р	Процент к итогу, проц.	Кол-во перс., чел.	Процент к итогу, проц.
Департамент агропромышленного комплекса	19	11.2	23365	0.5	607	3.6
Департамент архитектуры и строительства	1	0.6	4486	0.1	45	0.3
Департамент по управлению государственным имуществом	2	1.2	28148	0.6	137	0.8
Департамент жилищно-коммунального хозяйства	3	1.8	4698	0.1	67	0.4
Департамент здравоохранения	33	19.4	1726289	38.5	6775	40.7
Департамент экономического развития	2	1.2	7749	0.2	97	0.6
Департамент образования	62	36.5	1869449	41.7	5455	32.7
Департамент по промышленности транспорту и связи	1	0.6	1982	0.0	89	0.5
Департамент социальной защиты населения	18	10.6	457801	10.2	1467	8.8
Управление культуры	13	7.6	166612	3.7	810	4.9

Управление по физической культуре и спорту	2	1.2	47593	1.1	159	1.0
Управление гражданской защиты	2	1.2	94849	2.1	191	1.1
Другие органы власти	12	7.1	52710	1.2	762	4.6
Итого	170	100.0	4485731	100.0	16661	100.0
ГУ Управление автомобильных дорог «Амурупрадор»	1	0.6	23289173	519.2	31	0.2
Всего	171		27774904		16692	

Для более наглядного анализа и сопоставления данных в анализируемую совокупность не входит: Государственное учреждение Управление автомобильных дорог «Амурупрадор», подведомственное Департаменту по промышленности, транспорту и связи, находящееся в г. Благовещенске и осуществляющее функции государственного управления, оно является единственным государственным учреждением, которому переданы полномочия органа власти. Основной частью имущества этого учреждения, балансовая стоимость которого составляет 23,3 млрд. руб. (что более чем в 5 раз превышает стоимостный размер имущества всех областных учреждений), являются автомобильные дороги, находящиеся в областной собственности. При этом, учреждение занимает 0,007 части совокупности всех ГУ и управляет этим имуществом 0,002 части работников ГУ области.

Отраслевая структура областных учреждений показывает иное их распределение (таблица 2). Это дает основание полагать, что некоторые государственные органы, регулирующие определенные отрасли, контролируют не все ГУ, относящиеся к этой отрасли, другие осуществляют контроль над ГУ, относящихся к иным отраслям.

Таблица 2

Структура государственных учреждений Амурской области по отраслевой принадлежности по состоянию на 01.01.2006 г.

Отрасль	**Балансовая стоимость основных фондов**		**Численность персонала**		**Число государственных учреждений**		**Коэффициент корреляции Пирсона**	**Бюджетное финансирование**	
	тыс. руб.	% к итогу	человек	% к итогу	единиц	% к итогу		тыс. руб.	% к итогу
Ветеринарная деятельность	2452.6	0.1	433	2.6	16	9.4	0.4047	77445	2.1
Здравоохранение	1697633.7	36.3	6466	38.7	30	17.5	0.7439	1126105	30.3
Культура	97817.5	2.1	521	3.1	7	4.1	0.6512	116121	3.1
Народное образование	1928996.6	41.2	5822	34.9	68	39.8	0.4404	1151451	30.9
Социальная защита	414795.1	8.9	1326	7.9	17	9.9	0.8198	295314	7.9
Торговля	19386.1	0.4	7	0.0	1	0.6	-	4277	0.1
Управление	474513.0	10.1	1974	11.8	31	18.1	0.0747	900488	24.2
Физическая культура и спорт	45045.8	1.0	143	0.9	1	0.6	-	49800	1.3
Итого	4680640.4	100	16692	100	171	100		3721001	100
Коэффициент Герфиндаля	0.32		0.29		0.24			0.25	

Однако при детальном рассмотрении этих случаев можно увидеть, что такое несоответствие обусловлено наличием, во-первых, органов управления, учитываемых в общей совокупности, во-вторых – образовательных учреждений в отрасли, не связанной с образовательной деятельностью и не подведомственных Департаменту образования.

Коэффициент Герфиндаля в таблице 2 и 3 показывает степень концентрации признака в совокупности. Таким образом, можно увидеть, что государственные ресурсы распределены крайне неравномерно как по отраслям (таблица 2), так и по территории Амурской области (таблица 3). При этом, по отраслям наиболее неравномерно распределено «государственное имущество», а по территории – «персонал учреждений» [6].

Коэффициент корреляции Пирсона в таблице 2, рассчитанный для отраслей с достаточным числом учреждений, показывает вид и степень взаимосвязи между балансовой стоимостью имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений отрасли и количеством их персонала.

Расчеты коэффициента корреляции определили, что в «здравоохранении» существует сильная прямая связь между балансовой стоимостью имущества учреждений отрасли и количеством их персонала. Такая связь может быть основана на имущественном оснащении каждого рабочего места и высокой долей дорогостоящего медицинского оборудования в составе основных средств учреждений.

В «народном образовании» связь является слабой, т. к. основной долей используемого имущества является недвижимое имущество, балансовая стоимость которого слабо зависит от числа находящихся в нем людей.

В «государственном управлении» связь между балансовой стоимостью имущества и числом персонала практически отсутствует. Это связано с тем, что на балансе органов государственной власти, как правило, нет объектов недвижимости или дорогостоящего оборудования и, следовательно, существующие отдельные появления последних в составе основных средств уменьшают коэффициент корреляции до минимума.

Деятельность учреждений социальной защиты и народного образования схожи, однако, при этом изучаемые показатели сильно отличаются. Это может быть связано либо с недостаточным числом учреждений социальной защиты для определения взаимосвязи, либо с определенной спецификой деятельности, требующей дополнительного изучения.

Помимо представленных в таблице 2, коэффициенты корреляции рассчитывались для определения взаимосвязей: стоимости имущества и бюджетного финансирования отраслей; численности персонала и бюджетного финансирования отраслей; стоимости имущества учреждений и численности местного населения; численности персонала учреждений и численности местного населения. Во всех вышеперечисленных случаях коэффициент был более 0.9, что говорит об очень сильной взаимосвязи рассматриваемых признаков. Из чего следуют выводы:

1) бюджетное финансирование отрасли зависит от задействованного в ней госимущества и персонала;

2) размер вовлеченного госимущества и персонала в предоставление государственных услуг напрямую зависит от числа местного населения – получателя этих услуг.

Следующим признаком группировки учреждений Амурской области является их местонахождение. Группировка по этому признаку позволяет определить главные локации, степень локализации учреждений и отраслей, а также вид и степень их взаимосвязи с численностью местного населения (таблица 3) [7].

Более 55% ГУ находятся в областном центре – г. Благовещенске с государственным имуществом, составляющим около 58% всего имущества ГУ. При этом, все учреждения «государственного управления», «физкультуры и спорта», «торговли», а также «культуры» находятся в г. Благовещенске.

В 4-х районах Амурской области, включая г. Благовещенск (Белогорский, Благовещенский, Бурейский и Свободненский районы) сосредоточено 78,7% ГУ с 89% имущества от общего объема.

Таблица 3

Структура государственных учреждений Амурской области по территориальной принадлежности по состоянию на 01.01.2006 г.

Место нахождения	**Балансовая стоимость основных фондов**		**Численность персонала**		**Число государственных учреждений**		**Оценка численности постоянного населения**	
	тыс. руб.	% к итогу	человек	% к итогу	единиц	% к итогу	человек	% к итогу
Архаринский район	49942.6	1.1	149	0.9	3	1.8	19346	2.2
Белогорский район	444975.7	9.5	983	5.9	10	5.8	91480	10.4
Благовещенск	2646851.9	56.5	10478	62.8	90	52.6	217485	24.7
Благовещенский район	376829.8	8.1	690	4.1	3	1.8	18245	2.1
Бурейский район	280523.3	6.0	998	6.0	12	7.0	53569	6.1
Завитинский район	19001.1	0.4	131	0.8	3	1.8	18975	2.2
Зейский район	46989.2	1.0	204	1.2	2	1.2	47648	5.4
Ивановский район	28990.8	0.6	365	2.2	6	3.5	30054	3.4
Константиновский район	92585.0	2.0	293	1.8	5	2.9	14760	1.7
Магдагачинский район	11340.0	0.2	75	0.4	2	1.2	24803	2.8
Мазановский район	62466.3	1.3	206	1.2	2	1.2	15197	1.7
Михайловский район	13922.3	0.3	156	0.9	3	1.8	16491	1.9
Октябрьский район	62447.0	1.3	261	1.6	5	2.9	22841	2.6
Ромненский район	50.5	0.0	25	0.1	1	0.6	10910	1.2
Свободненский район	195584.1	4.2	998	6.0	13	7.6	75689	8.6
Селемджинский район	242.8	0.0	16	0.1	1	0.6	11421	1.3
Серышевский район	47437.1	1.0	124	0.7	2	1.2	28333	3.2
Тамбовский район	52004.0	1.1	185	1.1	3	1.8	25200	2.9

Тындинский район	136863.2	2.9	128	0.8	2	1.2	55459	6.3
Шимановский район	111593.7	2.4	227	1.4	3	1.8	29188	3.3
Итого по Амурской области	4680640.4	100.0	16692	100.0	171	100.0	881091	93.9
Коэффициент Герфиндаля	0.34		0.40		0.29		0.09	

Равномерное территориальное распределение в большей мере наблюдается у учреждений «ветеринарии» и в меньшей мере – «образования» и «социальной защиты», что связано со спецификой деятельности.

Это позволяет сделать следующие выводы:

1) отрасли сферы государственных услуг по характеру территориального распределения можно условно разделить на: локализованные, умеренно распределенные и распределенные;

2) территориальное распределение учреждений зависит от вида предоставляемых государственных услуг и их потребителей, а также способа предоставления этих услуг.

Проведенный анализ учреждений Амурской области показал:

1. Распределение государственного имущества и персонала бюджетной сферы выделяет главные отрасли сферы государственных услуг. На долю отраслей здравоохранения, образования, социальной защиты населения и государственного управления приходится более 85% всех государственных учреждений Амурской области, 96% государственного имущества, 93% персонала учреждений и 93% бюджетного финансирования.

2. Существует сильная прямая связь между размером основных средств, числом персонала отрасли и ее бюджетным финансированием, однако, внутри основных отраслей зависимость между размером основных средств учреждений и числом персонала сильно отличается в зависимости от специфики деятельности. Так, в «здравоохранении» эта связь является сильной, в «образовании» – слабой, а в «государственном управлении» такая связь практически отсутствует, что объясняется регламентированным обеспечением имуществом каждого рабочего места в сфере здравоохранения и практически отсутствием объектов недвижимости на балансах учреждений отрасли «государственного управления».

3. Несмотря на высокую локализацию учреждений по территории Амурской области, при которой более 50% ГУ, 55% имущества и 60% персонала приходятся на 1 населенный пункт, можно говорить о существовании сильной прямой зависимости между числом ГУ, находящихся на определенной территории и числом жителей этой территории.

Аналогичный анализ на основе данных о государственном имуществе других регионов позволит сравнить уровень развития государственных секторов регионов, выявить их особенности и закономерности, а также приоритеты региональной политики бюджетной сферы.

Литература и источники:

1. Мицкевич, Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления / Л.А. Мицкевич // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 21 – 37.

2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. №314 // Справочная правовая система Консультант Плюс.

3. Об утверждении перечней областных государственных унитарных предприятий, учреждений, организаций Постановление главы администрации Амурской области от 06.12.1999 г. №688 // Справочная правовая система Консультант Плюс.

4. Об утверждении Реестра государственной собственности Амурской области Постановление Амурского областного Совета народных депутатов от 23.06.2006 г. №15/332 // Справочная правовая система Консультант Плюс.

5. Об областном бюджете на 2006 год Закон Амурской области от 23.12.2005 г. №128-ОЗ // Справочная правовая система Консультант Плюс.

6. Теория статистики: Учебник / Под ред. проф. Г.Л. Громыко. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 414 с. – (Серия «Высшее образование»).

7. Численность населения Амурской области на 1 января 2006 года по городам, районам и поселкам городского типа: Стат.сб. / Амурстат.-Б., 2006. – 13 с.