

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА РИНКУ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Хлебников А. А.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

В статті автор розглядає особливості інституційної структури ринку публічних послуг, визначає властиві ринку публічних послуг функціональні характеристики, аналізує взаємодію суб'єктів ринкових відносин.

Ключові слова: ринок, публічні послуги, інституційний, структура

Khliebnykov A. A.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

INSTITUTIONAL STRUCTURE OF PUBLIC SERVICES MARKET

In the article the author analyzes the features of the institutional structure of the market of public services, determines the functional attributes of the public services market and analyzes cooperation of market relations subjects.

Key words: market, public services, institutional, structure

Постановка проблеми. Ринок публічних послуг є одним із різновидів ринку, що виділився з раніше єдиного ринку фізичних товарів і послуг. Об'єктом продажу на даному ринку виступають публічні послуги. У сучасній державі з ринковою економікою ринок публічних послуг функціонує в рамках існуючих відносин власності і розвивається за законами ринкового господарства. Стан ринку публічних послуг формується з великої кількості інституційних елементів, які представляють собою систему установ і організацій, що забезпечує всю сукупність діяльності людини, взаємодій держави, індивідів і соціальних груп з метою максимізації задоволення матеріальних і духовних потреб людини. Ринок публічних послуг є складною динамічною системою, тому це обумовлює необхідність дослідження його системних властивостей та функціональних характеристик, що обумовлюють його особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з особливостями ринку публічних послуг, розглядаються у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як А. Вагнер, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко. Проте аналіз саме інституційної структури ринку публічних послуг все ще потребує детального висвітлення.

Мета статті – визначити загальні особливості ринку публічних послуг та його інституційну структуру.

Виклад основного матеріалу. Системними властивостями ринку публічних послуг є функціональність, ієрархічність, цілеспрямованість, цілісність, самоорганізація, стійкість, структура і керованість. Однією з головних властивостей даної системи є динамічність. Розглянемо властиві ринку публічних послуг функціональні характеристики.

По-перше, це галузева належність публічних послуг. Існують різні точки зору з цього питання. Так, деякі дослідники [5] пропонують виділити три групи галузей:

1. Галузі, що виконують функцію виховання і освіти членів суспільства, відтворення кваліфікованих кадрів (охорона здоров'я, фізична культура, система освіти, культура і мистецтво).

2. Галузі, покликані задовольняти потреби в умовах життя (житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, охорона природи тощо);

3. Види діяльності, що регулюють соціально-економічні процеси (наука, управління, соціальне забезпечення та ін.).

Називаючи публічні послуги послугами соціально-культурного сервісу, З. Г. Зайнашева виділяє такі, як послуги освіти, медицини, культури і мистецтва, фізкультури, спорту, дозвілля, санаторно-курортні та оздоровчі, послуги туризму і подорожей [1].

Отже, визначимо, що в якості *основних публічних послуг* можна розглядати соціальні послуги, а саме послуги, що надаються у сферах: освіти і науки, охорони здоров'я, культури і фізичної культури, послуги з соціального забезпечення, дозвілля тощо.

Друга особливість ринку публічних послуг – безкоштовність або часткова платність надання публічних послуг. Безкоштовність публічних послуг передбачає відсутність безпосереднього відшкодування витрат на їх виробництво в момент отримання. А це дозволяє зробити обсяг їх споживання відносно незалежним від розмірів поточного доходу споживача на ринку публічних послуг. Це необхідно у зв'язку з високою значущістю цих послуг для всього суспільства в цілому. В основі публічної послуги лежать конституційні права громадян, реалізація яких повинна *забезпечуватися державою, тобто забезпечення цими послугами має бути гарантовано всім, незалежно від доходу.*

Третя особливість ринку публічних послуг полягає в тому, що функціонування ринку публічних послуг відіграє важливу роль у накопиченні людського капіталу. Цей процес представляє собою зовнішній ефект. І освіта, і охорона здоров'я, і культура, і спорт, задовольняючи безпосередні потреби людей, одночасно є фактором виробництва людського капіталу. Як зазначає С. Г. Медянцева, критерієм ефективності надання публічних послуг є не отримання прибутку безпосереднім виробником, а стабілізація і підвищення доходів домогосподарств для забезпечення процесу нагромадження людського капіталу. Таким чином, суспільство зацікавлене в наданні публічних послуг, тобто вони соціально значимі. Їх надання є одним з тих способів, за допомогою яких створюються умови для задоволення соціально-пріоритетних потреб виходячи з інтересів суспільства [4].

Четверта особливість полягає у високій динамічності ринкових процесів. Це обумовлено такими властивостями послуги, як неможливість збереження, необхідність оновлюватися для забезпечення швидкого реагування на зміну споживчого попиту, прагнення до постійного вдосконалення тощо. П'ята – сегментованість попиту на послуги залежно від доходів, цін, суб'єктивної оцінки споживачем значущості (нагальності) послуги, а також від національних традицій і особливостей споживання, стилю життя тощо. Шоста – високий ступінь диференціації послуг як ринкового продукту по споживчим характеристикам (горизонтальна диференціація) і за рівнем якості (вертикальна диференціація). Сьома – виражена територіальна сегментація і локальний характер. Локальний характер проявляється а тому, що потреби в звичайних послугах, як правило, задовольняються але місцем проживання або за місцем роботи. Восьма – важлива роль нецінових факторів. Потенціальні споживачі послуг звертають серйозну увагу не стільки на рівень цін, скільки на якість обслуговування, наявність сучасних і безпечних технологій, у тому числі якщо акцент робиться на сервісній складовій.

Щоб визначити до якого виду ринків відноситься ринок публічних послуг згідно критеріальним ознакам, розглянемо узагальнену структуру ринку. Визначимо, що ринок публічних послуг є: одним з різновидів ринку, що виділився з раніше єдиного ринку фізичних товарів і послуг; ринком

недосконалої конкуренції; легальним і регульованим ринком, що функціонує за участю та під контролем держави; має різні територіальні рівні; відноситься до групи ринків споживчих товарів; є відкритим ринком.

Отже, ринок публічних послуг існує в просторі (територіальна ознака), має обсяг (кількісне вираження у вигляді товарів і послуг) і розвивається в часі (його часову динаміку доцільніше досліджувати в інституціональному аспекті). Тому дослідження ринку публічних послуг повинно мати вертикальний, горизонтальний і глибинний (кількісно-якісний) напрямок.

Необхідною умовою нормального функціонування ринку є наявність ринкової інфраструктури – сукупності галузей, систем, організацій, осіб, завдяки яким здійснюються акти надання/отримання послуг, що здійснюються на ринку.

До основних елементів інфраструктури сучасного ринку публічних послуг відносяться: правова система; інформаційна система; фінансова система (державні та комерційні банки, кредитні спілки, фінансові установи); організаційна система, представлена організаціями та установами, які надають послуги; кадрова система, представлена особами, задіяними у сфері надання послуг.

Ринку публічних послуг притаманна низка особливих властивостей, які відсутні у її окремих компонентах, і характерних ринку публічних послуг в цілому: 1) один і той же суб'єкт ринку публічних послуг може одночасно брати участь у різних процесах самоорганізації цього ринку, може бути елементом системи, що самоорганізується і навколишнього середовища одночасно; 2) самоорганізація ринку публічних послуг виникає з взаємодії не тільки суб'єктів нижчого рівня один з одним, але і з економічними інститутами.

Основними суб'єктами ринкових відносин тут виступають: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, приватні підприємства та підприємці, комунальні установи, громадські організації домогосподарства, індивідуальні споживачі.

Органи державної влади (частина функцій яких на місцях може виконуватися органами місцевого самоврядування) на ринку публічних послуг виконують три основні ролі. З одного боку, надаючи платні публічні послуги через державні організації та підприємства, вони виступають у якості надавача послуг. З іншого – виступають на стороні ринкового попиту, купуючи послуги для здійснення діяльності. Крім цього, державні організації контролюють надання публічних послуг, що надаються підприємствами різних форм власності.

Приватні підприємства і підприємці поставляють на ринок різні платні публічні послуги від найпростіших до найскладніших, виступаючи на стороні пропозиції і попиту послуг. В той же час підприємства та підприємці купують послуги, що надаються державою та іншими підприємствами та підприємцями, що діють на ринку публічних послуг. Об'єктами таких покупок стають освітні, науково-консультаційні, послуги охорони здоров'я, культури, спорту, туризму тощо.

Домогосподарства (до яких ми віднесемо всіх споживачів, в тому числі окремих індивідів) виступають постачальниками публічних послуг на ринок, формуючи тим самим ринкову пропозицію публічних послуг. Саме на домогосподарства припадає основна частка отриманих публічних послуг, формується величезна частина ринкового попиту на ці види послуг.

Ще одним суб'єктом ринку публічних послуг є комунальні організації, які не ставлять основною метою своєї діяльності отримання прибутку, а спеціалізуються на наданні відповідних послуг. До комунальних (в деяких країнах вони мають муніципальну форму власності) організацій належать лікарні, школи, музеї, бібліотеки, театри тощо.

Некомерційні організації представлені громадськими об'єднаннями, асоціаціями, союзами тощо, які також можуть надавати публічні послуги. Діяльність некомерційних організацій вимагає додаткових фінансових джерел, тому їх бюджет може формуватися за рахунок залучення коштів членів організації, спонсорів, меценатів тощо. Отримання прибутку такими організаціями не заборонено, але він повинен носити обмежений характер, і не виступати у якості основної мети діяльності.

Варто відзначити, що частина державних організацій, підприємств та підприємців, домогосподарств є суб'єктами ринкових відносин, в той же час некомерційні організації, комунальні установи, деякі державні установи та домогосподарства відносяться до соціальної сфери, в якій ринок не діє або діє частково. Соціальна сфера має справу з благами, які в більшості своїй не можуть бути предметом купівлі та продажу, тобто взаємодія суб'єктів ринку публічних послуг має суперечливий характер. Тому можна зробити висновок, що ринок публічних послуг має подвійну суперечливу природу: з одного боку на ньому діють ринкові відносини (процес купівлі та продажу публічних послуг) з іншого боку в ньому діють соціальні відносини, (публічні послуги виступають як блага, які не можуть бути предметом купівлі і продажу). Природа цього протиріччя закладена у взаємодії протилежних елементів системи ринку публічних послуг, які знаходяться у внутрішній єдності.

Досвід розвинених країн з ринковою економікою показує, що об'єктивні суперечності знаходять своє вирішення, не досягаючи деструктивних процесів в економіці. Це пов'язано з посиленням ролі держави, що грає роль економічного центру, який здійснює перерозподіл доходів, контроль над економічними процесами, вибір пріоритетних напрямів соціально-економічної політики. На основі балансу і взаємного компромісу держава сприяє згладжуванню гострих протиріччя суб'єктів ринку публічних послуг. Разом з тим, очевидно, що суперечливість інтересів суб'єктів ринку публічних послуг продовжує зберігатися і цей процес носить закономірний характер, тому що ринок публічних послуг – це, перш за все, динамічний ринок, що постійно розвивається.

Відносини між суб'єктами ринку публічних послуг розвиваються в межах трьох основних векторів: “ринку публічних послуг – приватний сектор”, “ринку публічних послуг – державний сектор” і “ринку публічних послуг – громадський сектор”.

Розглянемо їх детальніше.

“Ринок публічних послуг – приватний сектор” та “ринку публічних послуг – державний сектор”. Розвиток ринку публічних послуг пов'язаний з удосконаленням соціально-економічних відносин між його учасниками, які б дозволили б реалізувати соціально-економічні інтереси кожного суб'єкта в процесі виробничої діяльності і під час обміну її результатами, зміцнити їхні позиції на ринку публічних послуг. Досягнення даної мети пов'язане із забезпеченням еквівалентності обміну в процесі просування публічних послуг від виробника до споживача, підтримкою необхідної прибутковості всіх суб'єктів. Важлива роль у вдосконаленні відносин на ринку публічних послуг відводиться державі, яка формує правовий фон у сфері надання / отримання публічних послуг. Між тим, удосконалення відносин на ринку публічних послуг передбачає обґрунтовану взаємодію інструментів державного регулювання та саморегулювання ринку публічних послуг.

Варто відзначити, що ринок публічних послуг є достатньо специфічним, оскільки має особливості, властиві тільки ринку публічних послуг. На ринку публічних послуг суб'єкт ринкових відносин – продавець – відрізняється від суб'єкта – продавця інших видів ринків, тому що продає специфічну публічну

послугу – благо. Саме тому на ринку публічних послуг крім ринкових агентів, діє велика кількість суб'єктів, з державною (комунальною) формою власності, які також надають публічні послуги, але для яких першорядне значення має процес надання публічної послуги, а другорядне – отримання прибутку. Крім того, на ринку публічних послуг продавцем послуги може бути громадська організація, що надає блага, які в більшості своїй не можуть бути предметом купівлі та продажу (опіка, увага, повага тощо). У тих випадках, коли відбувається комерційна угода з приводу громадського блага і отримується прибуток, вона не розглядається як головний спонукальний мотив діяльності громадських організацій.

На інших видах ринків продавець має справу з індивідуальними благами (в тому числі тими, що володіють високою конкурентністю в споживанні і привласненні), які є об'єктом купівлі та продажу, комерції, і в результаті комерційної угоди економічні агенти отримують прибуток. Теоретично зазначена специфічність ринку публічних послуг може бути усунута у разі комерціалізації всіх угод під час купівлі-продажу публічних послуг. Але у цьому випадку держава буде зобов'язана компенсувати продавцям і покупцям публічних послуг упущену вигоду.

Між тим, повна комерціалізація ринку публічних послуг у сучасних умовах є неможливою і була б нераціональним кроком, адже значно ускладнювала процес надання/отримання послуг, створюючи додаткові штучні адміністративні бар'єри.

З іншого боку, ринок публічних послуг не може існувати без держави, адже саме держава виступає головним інститутом захисту інтересів та дотримання прав громадян. Переведення частини публічних послуг (освіта, медичне обслуговування, послуги закладів культури) на суто ринкові принципи буде ускладнювати доступ до них значної частини населення. Саме тому держава повинна займати активну позицію, надаючи частину публічних послуг через державні установи, наприклад, застосовуючи механізм дискримінації цін. У той же час держава здійснює виробництво, отже, і регулювання пропозиції чисто публічних благ. Специфіка таких благ (неподільність, виключеність, труднощі нормування) визначає необхідність примусу споживачів до їх "оплати" (у формі сплати податку).

Необхідність присутності держави на ринку публічних послуг також об'єктивно диктується існуванням природних монополій (житлово-комунальні послуги, ліцензування тощо), які контролюються державою. Між тим, як показує досвід багатьох країн, держава без розвинутого ринку публічних послуг не здатна вирішити значну частину соціально-економічних проблем.

Державний вплив і ринкове регулювання мають доповнювати один одного. Адже при нерегульованих діях ринкових сил не створюються стимули для виробництва чистих соціальних благ, а блага, створення яких пов'язане зі значними зовнішніми ефектами, недовиробляються. Разом з тим за наявності потужного державного сектора, "впливові групи інтересів" прагнуть до розширення масштабів цього сектора, що призводить до цілком імовірного надмірного виробництва соціальних благ. Саме тому, очевидно, що для розвитку сучасного суспільства має бути такий обсяг функцій держави, який, забезпечуючи макроекономічну стабільність, водночас сприяв би дотриманню принципів соціальної справедливості, поваги до людської особистості та підвищення рівня якості життя людей.

Наступний рівень відносин "*ринку публічних послуг – громадський сектор*". Дослідження таких відносин найбільш обґрунтовано представлено у працях Ф. Ліста, А. Вагнера, Р. Коуза. Так, Ф. Ліст одним з перших обґрунтовував необхідність активної ролі держави, політики протекціонізму під час подолання відставання індустріально нерозвинених країн для прискорення їх розвитку та вирівнювання у світовій спільноті [3].

Закон про посилення державної діяльності сформулював німецький науковець А. Вагнер, який відзначав тенденцію переходу від держави порядку до держави добробуту і вказував на зростаючу роль держави в здійсненні цілей розвитку і культури поряд з владними та правовими цілями. Він розробив також закон зростаючого розширення фінансових потреб держави та зростання суспільних витрат [6].

Загалом, сучасний розвиток громадського сектора, досліджується з позиції теорії інституціоналізму, основними категоріями якої є “права власності” та “трансакційні витрати”. За визначенням Р. Коуза, засновника даної теорії, право власності – це санкціоновані суспільством поведінкові відносини між людьми у зв'язку з існуванням рідкісних благ та їх використанням [2]. Трансакційні витрати – це витрати, пов'язані з доставкою готового продукту до того, хто цінує його в максимальному ступені (тобто це витрати, пов'язані з підтриманням функціонування економічної системи). Знизити трансакційні витрати, за думкою Р. Коуза, можна за допомогою громадського сектору, а саме за допомогою створення співтовариств, асоціацій тощо.

На думку Р. Коуза, соціальні та економічні конфлікти, породжені нечітким законодавством, нечіткими правилами обміну правами власності, зумовлені не “провалами” ринку, а недоліками держави і суспільства в цілому, оскільки держава є лише однією з форм організації суспільства, концентровано висловлюючи його інтереси. Таким чином, виникає потреба у створенні дієздатних державних інститутів, що забезпечують розвиток ринку. Крім того, спираючись на силу закону і володіючи правом примусу, держава здійснює свої владні функції для досягнення цілей суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ринок публічних послуг є гармонійною вбудованою в загальну систему економіки системою. Як для різновиду ринку, для нього характерні чотири специфічні недоліки: можливість його монополізації, асиметрія інформації, вплив зовнішніх негативних ефектів; посилений вплив держави, що виступає одним з його суб'єктів (надавачів публічних послуг), відсутність “повноцінного” суб'єкта-продавця послуг. Аналіз особливостей ринку публічних послуг дозволяє зробити висновок, що під час його функціонування не можна спиратися тільки на ринковий механізм, який властивий для ринків індивідуальних благ у ринковому секторі економіки. Цей ринок має специфічні особливості у виробництві та наданні послуг, цінах, зовнішніх ефектах, впливу споживачів на процес надання послуг.

Більш детальне вивчення відносин між суб'єктами ринку публічних послуг має стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Зайнашева З. П. Совершенствование территориального управления сферой услуг. *Проблемы теории и практики управления*. 2004. № 4. С. 51–55.
2. Коуз Р. Фирма, рынок и право. Москва: Дело ЛТД, 1993. 192 с.
3. Лист Ф., Витте С. Ю., Менделеев Д. И. Национальная система политической экономии. Москва: Европа, 2005. 383 с.
4. Медянцева С. Г. Система социальных услуг в процессе становления и развития рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2003. 20 с.
5. Павлова А. Д., Ткаченко С. С. Социальная инфраструктура – результат и фактор эффективности производства. Минск: Наука и техника, 1980. 280 с.
6. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. Москва: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. С. 31.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.