Д.Т. Жовтун,
доктор философских наук, профессор
М.С. Кулик,
аспирантка кафедры социологии РАГС

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Становление в современной России правового государства и гражданского общества предполагает конструктивное взаимодействие этих базовых составляющих национально-государственно организованного социума. Важнейшая форма этого взаимодействия – эффективная и качественная деятельность государственной и муниципальной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов граждан посредством оказания услуг населению. Именно эффективность реализации этой важнейшей функции может подтвердить конституционное определение Российского государства как государства социального.

Государственная услуга есть деятельность органа власти (его подструктуры), выражающаяся в совершении действий или принятии решений в форме документированной информации (документа), распоряжения в связи с обращением гражданина (физического лица) в целях реализации его прав и законных интересов. Так, в сфере юридических госуслуг это могут быть различные виды регистрации, лицензирование, консультирование, экспертиза, составление письменного юридического заключения, представительство в суде и т. п. Получателем (пользователем) услуги выступает гражданин Российской Федерации (физическое лицо), а также иностранный гражданин, обратившийся непосредственно или через своего представителя в орган, оказывающий услугу, для реализации его прав и законных интересов.

Государственные услуги оказывают органы власти, местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями; организации, уполномоченные на это на основании правового акта или договора о выполнении работ или оказания услуг для государственных нужд (например, Федеральная регистрационная служба (палата), государственные нотариальные конторы, паспортно-визовые отделы (столы при ЖКХ), органы ЗАГС (записи актов гражданского состояния), ГИБДД (государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД Российской Федерации) и др.

Социологический аспект исследования этой проблемы состоит прежде всего в определении состояния массового сознания российского населения и тенденций его изменения по отношению к деятельности органов государственной власти и муниципального управления, наделенных полномочиями оказывать услуги.

В конституциях Испании и Португалии 1970-х гг., России, Швейцарии, Чехии, Финляндии 1990-х гг. содержатся важные положения о публичных институтах, деятельности, работах, финансах, государственном обслуживании граждан, населения, услугах. Конституционные нормы о правах граждан и оказании им помощи в обеспечении здорового образа жизни сочетаются с нормами об услугах государства в широком смысле. Так, в конституции Швейцарии понятие «государственные услуги» употребляется в контексте достижения социальных целей. Во Франции понятие публичной службы охватывает все виды деятельности, осуществляемой в интересах государства. Это – государственные службы обеспечения суверенитета, социальные и культурные службы, службы экономического характера. Согласно ст. 128 ГК РФ, услуги являются равноправным объектом гражданского права.

Понятие «услуга» постепенно дифференцируется и охватывает не только услуги в гражданско-правовом смысле, но и услуги, оказываемые государством в целом и его органами, муниципальными и иными структурами. К сожалению, и сегодня во многих трудах по теории государства, конституционному, административному и другим отраслям права до сих пор оказание услуг не выделяется в качестве важнейшей функции нашего государства и его конституционного регулирования. Личность не рассматривается как персонифицированный адресат услуг, оказываемых ей государством и обществом.

Между тем, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Человек проявляет себя как политически активный гражданин, труженик, потребитель, что позволяет обеспечить реальную корреляцию человеческого фактора и темпов, уровня социально-экономического развития страны. Общество и граждане заинтересованы активно участвовать в исполнении государственных функций, в структуре которых возрастает удельный вес услуг.

В словарях русского языка услуга рассматривается как «действие, приносящее пользу, помощь другому». В более узком значении государственная (публичная) услуга означает совершение действий уполномоченным субъектом для удовлетворения потребностей и прав других лиц. В этих отношениях первичным является законный интерес гражданина и юридического лица, которому должна соответствовать обязанность госслужащих, органов и организаций его удов-

летворить в пределах своей компетенции. Оказание услуги всегда ориентировано на потребителя, поэтому действует юридическая конструкция: клиент вправе получать услуги, орган обязан ее предоставить.

В Государственном стандарте Российской Федерации услуги рассматриваются как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя. По функциональному назначению услуги, оказываемые населению, разделяются на материальные и социально-культурные. Материальные услуги есть удовлетворение материально-бытовых потребностей потребителя, социально-культурные – духовных, интеллектуальных потребностей, поддержание нормальной жизнедеятельности потребителя[1].

По типу отношений между субъектами услуги весьма разнообразны[2]. Государственные услуги оказывают органы государства, здесь предстоящее введение законом стандартов госуслуг вполне объяснимо. Есть муниципальные услуги; социальные, оказываемые социальными организациями и учреждениями; наконец, частные услуги по линии бизнес-структур. Все эти разновидности охватываются родовым понятием «публичные услуги», отражающим деятельность по удовлетворению публичных и частных интересов как общества в целом и его отдельных слоев, т. е. для неограниченного круга субъектов пользования, так и отдельных граждан. Эту функцию обеспечивают институты, включающие уполномоченных субъектов, правовое регулирование в виде императивных («заложенных» в законе и соответственно в компетенции) и договорных оснований, процедуры оказания услуг.

Услуги направлены разным адресатам: а) обществу, всему населению; б) различным категориям граждан (пенсионерам, военнослужащим и т. п.); в) конкретным гражданам по их обращениям; г) юридическим лицам, в том числе предпринимателям, и т. д.

Содержание услуг весьма многообразно – медицинские, образовательные, культурные, информационные, консультационные, банковские и иные. Так, в Государственном стандарте Российской Федерации[3] представлены следующие основные виды социальных услуг: а) *социально-бытовые* (поддержание жизнедеятельности граждан в быту); б) *социально-медицинские* (поддержание и улучшение здоровья граждан); в) *социально-психологические* (коррекция психоло-

[1] См.: ГОСТ Р 50646-94. Услуги населению. Термины и определения. М., 1994.

[2] См., например: *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал Российского права. 2004. № 10.

[3] См.: ГОСТ Р 52143 – 2003. Основные виды социальных услуг. М., 2003.

гического состояния граждан для их адаптации в среде обитания); г) *социально-педагогические* (профилактика отклонений в поведении и аномалий личного развития клиентов социальных служб, формирование у них позитивных интересов, организация их досуга, содействие в семейном воспитании детей); д) *социально-экономические* (поддержание и улучшение жизненного уровня; е) *социально-правовые* (поддержание или изменение правового статуса, юридическая помощь, защита прав и интересов граждан).

Социально-правовые услуги по тому же ГОСТу включают: консультирование по вопросам, связанным с правом граждан на социальное обслуживание в государственной, муниципальной и негосударственной системах социальных служб и защиту своих интересов; оказание помощи в подготовке и подаче жалоб на действия или бездействие социальных служб или работников этих служб, нарушающие или ущемляющие законные права граждан; помощь в оформлении документов; оказание помощи в вопросах, связанных с пенсионным обеспечением; оказание юридической помощи и содействие в получении установленных законодательством льгот и преимуществ, социальных выплат; обеспечение представительствования в суде для защиты прав и интересов; содействие в получении бесплатной помощи адвоката в порядке, установленном законодательством; содействие в сохранении занимаемых ранее по договору найма или аренды жилых помещений в домах государственного, муниципального и общественного жилищных фондов в течение шести месяцев с момента поступления в стационарное учреждение социального обслуживания, а также во внеочередном обеспечении жилым помещением в случае отказа от услуг стационарного учреждения социального обслуживания по истечении указанного срока, если не может быть возвращено ранее занимаемое помещение; содействие в привлечении к уголовной ответственности виновных в физическом и психическом насилии, совершенном в семье над детьми, женщинами, престарелыми людьми и инвалидами; содействие органам опеки и попечительства в устройстве несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, на усыновление, под опеку, на попечение, в приемную семью, в учреждения социального обслуживания; оформление представлений на родителей, уклоняющихся от воспитания детей, в комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на лишение родителей родительских прав; содействие в получении страхового медицинского полиса; консультирование по социально-правовым вопросам (гражданское, жилищное, семейное, трудовое, пенсионное, уголовное законодательство, права детей, женщин, отцов, инвалидов и др.); оказание юридической помощи гражданам в оформлении документов на усыновление и

другие формы семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; оказание юридической помощи в оформлении документов для трудоустройства, получения паспорта и других документов, имеющих юридическое значение; получение по доверенности пенсий, пособий, других социальных выплат; оказание помощи в оформлении документов для направления детей и подростков (при необходимости) в учреждения социального обслуживания на временное пребывание; оказание правовой помощи в защите и соблюдении прав детей и подростков на воспитание и заботу о них, в том числе в случаях, угрожающих их жизни и здоровью.

Общество, граждане заинтересованы в упорядочении видов услуг и их высоком качестве. Пока же нет четкой типологии услуг, оказываемых уполномоченными субъектами для клиентов (потребителей) как на уровне Федерации, так и ее субъектов и муниципальных образований.

Названные виды услуг имеют строго легитимное основание. Но рядом с ними в «тени» неофициального права процветают квазиуслуги, навязываемые клиентам за плату. Особенно опасны коррупциогенные услуги – прямые или сопутствующие легальным. В них выражается антиправовой интерес обоих субъектов – и оказывающих, и получающих услуги – в виде предпочтений, неоправданных льгот, незаконного получения материальных благ или прав на их приобретение. Методика преодоления коррупциогенности законодательства весьма полезна для диагностики подобных явлений[1]. Будучи объектом гражданских прав, гражданско-правовых сделок, она должна отвечать требованиям фактической и юридической осуществимости.

В России понятие «государственные услуги» стало активно использоваться только в процессе проведения административной реформы, в то время как во многих зарубежных странах госуслуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг». Вхождение термина «государственные услуги» в нашу жизнь – не дань моде, не простое копирование зарубежного опыта: за этим стоят более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, утверждением новых ценностей и приоритетов. Сущность государства и его социальное назначение являются решающими в определении направленности его деятельности, целей и задач. В свою очередь, функции государства зависят от тех за-

[1] См.: Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / Центр стратегических разработок. М., 2004.

дач, которые стоят перед обществом на определенном этапе развития.

И задачи, и следующие из них функции не являются произвольными, а зависят от уровня развития общества, его экономических возможностей, потребностей и интересов населения и пр. Патерналистскому государству, «опекающему» все сферы жизни, нет места в гражданском обществе. Оно преобразуется в «слугу», выполняющего только необходимые и полезные для общества функции. В таком соотношении государства и общества именно гражданское общество должно определять, что является для него социально значимым, что оно поручает государству, какие функции на него возлагает. Только тогда государственные услуги станут действенной системой отношений личности и юридических лиц с госструктурами.

В нашей стране и за рубежом предоставление госуслуг тесно связано с государственной службой. Это не случайно, ибо государство оказывает услуги через специальный аппарат – госслужащих. В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом России 15 августа 2001 г., установлено, что взаимодействие госслужбы и гражданского общества осуществляется на основе соблюдения, в частности, принципа законности и правовой регламентации деятельности государственных органов и госслужащих, исключения возможности проявления субъективизма и произвола со стороны последних при оказании услуг и принятии решений.

Наряду с термином «государственные услуги» нередко можно встретить и другой – «публичные услуги», причем зачастую оба употребляются в одном контексте, применительно к одним ситуациям. В результате и без того не вполне ясное в силу новизны понятие «госуслуги» еще больше теряет свои контуры, сливаясь с услугами публичными. В определенной степени в этом повинны переводы иностранных материалов по указанной проблематике, когда «public service» переводится и как «публичные», и как «государственные» услуги. Если к этому ряду добавить «социальные» услуги, также входящие в нашу жизнь, то возникает ситуация, когда трудно разграничить государственные, публичные и социальные услуги.

Было бы неверным смешивать эти понятия, поскольку они имеют различное содержание и по-разному характеризуют оказываемые услуги. В то же время противопоставлять их также было бы ошибочным. Одна и та же услуга в ряде случаев может являться и государственной, и публичной, и социальной. Государственная услуга в первую очередь характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать аналогичные услуги, но, строго говоря, исходя из

конституционного статуса органов местного самоуправления такие услуги нельзя рассматривать как государственные.

Понятие «публичные услуги» шире понятия «государственные услуги»; их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от ряда обстоятельств, при этом основным критерием является эффективность исполнения услуг.

В специальной литературе указываются следующие признаки *публичных услуг:* 1) обеспечивают деятельность общезначимой направленности; 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими; 3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом; 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности[1].

Первые два признака характерны не только для публичных, но и для государственных услуг, два других признака в приведенной формулировке шире, чем признаки госуслуг, что дает основание рассматривать государственные и публичные услуги как часть и целое. Первый из приведенных признаков публичных услуг показывает наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности и позволяет сделать вывод, что независимо от того, какой субъект (государственный или муниципальный орган, негосударственная организация) в конкретном случае их выполняет, публичная власть обязана обеспечить их исполнение.

Термин «государственные услуги» относительно новый и совсем недавно стал входить в нашу жизнь и российское законодательство. Тем не менее в том смысле, который вкладывается в понятие «госуслуги», они существовали и раньше. Действительно, в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности обеспечения которых берет на себя государство. Госуслуги непосредственно связаны с публичными функциями государства, их оказание госструктурами основано на этих функциях и вытекает из них.

Однако не на любых государственных функциях могут основываться госуслуги. Вероятно, там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, госуслуг быть не может. Это является еще одним признаком публичных, в том числе государственных, услуг. С этой точки зрения государственные функции следует разделить на две большие группы: 1) допускающие оказание государственных услуг и

[1] См.: *Талапина Э., Тихомиров Ю.* Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 5.

ориентированные на конечного пользователя – гражданина или юридическое лицо; 2) не связанные с оказанием государственных услуг.

В процессе инвентаризации государственных функций они были объединены в три группы: а) правоустанавливающие функции; б) правоприменительные функции; в) функции по предоставлению госуслуг (государственные публичные услуги) и управлению государственным имуществом.

В проекте Федерального закона «О стандартах государственных услуг» государственная услуга рассматривается как деятельность органа, оказывающего госуслугу, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей. Предполагается, что Федеральный закон будет направлен на повышение эффективности и качества деятельности исполнительной власти по обеспечению реализации прав и законных интересов граждан и организаций, а также содействовать в исполнении их обязанностей путем внедрения в практику этой деятельности стандартов государственных услуг.

По мере укрепления правового государства и развития конкуренции на рынке правового обслуживания все большее значение для защиты прав граждан и организаций приобретают качество юридических (правовых) услуг и способы его регулирования в законодательных актах.

В официальных документах[1] и в практической деятельности понятия «юридические услуги» и «правовые услуги» считаются равнозначными.

Так, к правовым услугам относят: письменные консультации и разъяснения по юридическим вопросам, составление проектов договоров, заявлений, жалоб и других документов правового характера[2], устные советы по правовым вопросам, поручения по ведению дел на предварительном следствии, ведение уголовных дел в судах первой, кассационной инстанции и надзорной инстанции, ведение административных дел, поручение по гражданским делам в судах первой, кассационной и надзорной инстанции, досудебная подго-

[1] См.: Письмо Минюста РФ от 19 января 1998 г. № 09-27 «О лицензировании платных юридических услуг».

[2] Пункт 1 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 48.

товка гражданских дел, представительство интересов граждан в государственных органах, в учреждениях и организациях, предоставление правовой информации с программным обеспечением в виде проблемно-ориентированных баз данных, обеспечение ежемесячными перечнями нормативных актов, предоставление копий полных текстов нормативных актов[1], юридический консалтинг по всем отраслям права, правовую работу по обеспечению хозяйственной и иной деятельности предприятий, учреждений и организаций любой организационно-правовой формы, правовую экспертизу учредительных и иных документов юридических лиц, подбор и систематизацию нормативных актов, составление справочников по юридическим вопросам, научно-исследовательскую работу в области права и т. д.[2]

Правовые услуги могут оказываться как в рамках договора возмездного оказания услуг (правовые консультации, составление различных документов и т. д.), так и в рамках договора поручения, если исполнитель принимает на себя обязательство совершить от имени заказчика юридические действия, например, представлять его интересы в суде.

По общему правилу услуга не имеет вещественного результата, как операция обладает свойством неосязаемости и этим кардинально отличается от наиболее распространенных объектов гражданских прав – вещей. Услуга проявляется в ее эффекте, который воспринимается зачастую на уровне чувств. Тут проявляется другое ее свойство – трудность обособления и неотделимость от источника. Товар же, вещь может существовать отдельно от своего источника, т. е. производителя.

Любая услуга оказывается человеком. Когда определенная часть деятельности выполняется машиной, казалось бы, можно говорить, что эффект услуги исходит от машины. Однако и в этом случае услуга неотделима от источника, она – определенный этап функционирования механизма. А как можно обособить деятельность от исполнителя? Раз услуга всегда выступает в «привязке» к конкретному человеку, а совершенно одинаковых людей не бывает, то свойство неотделимости порождает специфическую черту услуг – их эксклюзивность. Нормы права, регулирующие договоры на оказание тех или иных услуг, содержат обобщенные модели отдельных типов (видов) догово-

[1] Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93 (утвержден постановлением Госстандарта Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 163), позиция 0900003.

3 См.: Методические рекомендации по лицензированию платных юридических услуг (вып. 1), направлены письмом Минюста Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 09-17-176-95 «О методических рекомендациях по лицензированию платных юридических услуг».

ров. Услуга, оказываемая конкретным человеком или сообществом, индивидуализируется, становится в известной мере уникальной, эксклюзивной, хотя и продолжает относиться к конкретному виду деятельности.

Еще одно свойство услуги – синхронность оказания и получения. Получение (принятие) ее заказчиком и процесс оказания услуги исполнителем идут одновременно. При этом только эффект услуги может сохраняться какое-то, возможно, непродолжительное время. Трудно представить ситуацию, при которой услуга будет оказываться в одно время, а приниматься – в другое. Принять услугу до того момента, пока не начат процесс ее оказания, невозможно. Принять услугу после того, как она оказана, также не представляется возможным. Допустимо получение в отдельных случаях эффекта от услуги по истечении некоторого времени с момента завершения процесса ее оказания. Из указанного вытекает свойство несохраняемости услуг.

Свойство синхронности оказания и получения услуги в соединении с ее несохраняемостью можно объединить термином «моментальная потребляемость услуг». Такое свойство известно законодателю, иначе как можно объяснить включение в п. 2 ст. 167 Гражданского кодекса, посвященной последствиям недействительности сделок, правила, по которому при двусторонней реституции сторона, которой была оказана услуга по недействительной сделке, обязана возместить другой стороне ее стоимость в деньгах.

Все отмеченное приводит к выявлению одного из главных свойств услуги – неустойчивости ее качества. Качество проявляется в особенностях, специфических чертах явления, и уровень его есть ряд свойств, делающих явление ценным, значимым. Следовательно, уровень качества должен определяться набором признаков выполняемой операции. Здесь возникает сложность: как определить те признаки и требования, которым должна отвечать операция, чтобы быть доброкачественной услугой? Чаще всего определение происходит через сроки, соотношение себестоимости и конечной цены, количество обслуженных предметов, т. е. через количественные показатели.

Качество отдельных видов услуг можно определять методами экспертной и социологической оценки. Приемлема также оценка мастерства исполнителя, технологической дисциплины (соблюдение последовательности), завершенности операции (достигнута ли ее цель), качества обслуживания для потребительских услуг (этика общения, создание комфортной обстановки для потребителей, заказчиков услуг, учет их запросов).

Сложность определения критериев качества связана также с тем, что качество услуг неустойчиво, а потому в гражданском праве обычно устанавливаются нормы того, что не должен совершать исполни-

тель услуг, в связи с чем в подзаконных актах закрепляются либо формальные критерии определения качества, либо употребляются юридические конструкции, в основе которых лежит негативное связывание.

Основными факторами, влияющими на качество социальных услуг, предоставляемых населению учреждениями по ГОСТ РФ 52142-2003, являются: наличие и состояние документов, в соответствии с которыми функционирует учреждение (документы); условия размещения учреждения; укомплектованность учреждения специалистами и их квалификация; специальное и табельное техническое оснащение учреждения (оборудование); состояние информации об учреждении, порядке и правилах предоставления социальной службы (клиенты); наличие собственной и внешней систем (служб) контроля за деятельностью учреждения.

Изменения, происходящие в экономической, политической, духовной и социальной сферах российского общества за последнее десятилетие, характеризуются, к сожалению, нечеткостью целевых установок и несогласованностью действий. В этой связи становится все более актуальным вопрос о предназначении госслужбы. Кому она служит – государству, политическим объединениям, служащим, занимающим государственные должности категории «А», или гражданам?

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 г. впервые в качестве политической установки сформулирована мысль, что госучреждения могут и должны заниматься оказанием госуслуг. Логическим продолжением этой политики являются четыре приоритетных национальных проекта, инициированных Президентом, принятых в настоящее время всеми структурами госуправления в качестве программных.

Являясь механизмом реализации функций государства, согласно ст. 7 Конституции РФ, госслужба должна осуществлять деятельность, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, то есть является своеобразным инструментом реализации потребностей граждан. Такой поворот в сторону населения превращает гражданина из управляемого объекта в клиента госструктур, а его статус подопечного, просителя – в реализующего свои права потребителя предоставляемых ему государственных услуг.

Однако размывание специфики госслужбы как института общественного служения привело к тому, что она все больше теряет доверие граждан, что дискредитирует самих служащих. Симптоматичным является то, что сами госслужащие выделяют в качестве мер, способных повысить эффективность их деятельности, в первую очередь

усиление ориентации на потребности граждан. Среди прочих мер отмечаются такие, как улучшение материальной базы; грамотное осуществление социальных и экономических реформ; овладение новыми управленческими, экономическими, социально-психологическими знаниями и умениями; совершенствование работы с персоналом, привлечение к работе разных специалистов (экономистов, юристов, психологов, социологов и т. д.).

Концепция административной реформы в Российской Федерации предусматривает повышение удовлетворенности граждан качеством госуслуг, оказываемых органами власти и муниципального управления, к 2010 г. с нынешних 14 до 70%.

Государственные услуги оказываются гражданам как напрямую, так и посредством других субъектов. Федеральные госструктуры оказывают следующие госуслуги: обеспечение потребностей физических и юридических лиц в информации; выработка стандартов, норм, требований, гарантий; методическое руководство; лицензирование и сертификация деятельности; координация работы организаций и др.

Таким образом, услуги федеральных органов исполнительной власти в основном носят опосредованный характер или являются услугами для производства услуг, и лишь небольшая часть из них выходит напрямую к потребителю. Непосредственные госуслуги осуществляются субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Чтобы обеспечить своевременное и качественное удовлетворение реальных потребностей граждан, необходимы серьезные исследования по выявлению их потребностей, желаний, предпочтений.

Подведем краткие итоги.

Сегодня происходит реальное становление сервисного характера госслужбы и муниципального управления. Для эффективного обеспечения этой сервисной функции необходимо исследование конъюнктуры рынка услуг. Поскольку госуслуги, оказываемые федеральными органами исполнительной власти, в большинстве своем носят опосредованный характер или являются услугами для производства услуг, необходима более четкая ориентация на структуры, производящие непосредственные услуги, и в конечном счете на конкретных потребителей госуслуг – граждан. С учетом зарубежного опыта возможна практика делегирования «производства» госуслуг субъектам гражданского общества, выступающим на рынке социальных услуг.