

Экономическое обоснование содержания понятия “система электронных государственных услуг”

© 2016 Банасиковска Янина

кандидат технических наук, адъюнкт, кафедры информатики
Верхнесилезский экономический университет
имени В. Корфантога в Катовицах
40-659, Катовице, ул. Харцежи Вжесьня 1939, д. 3, Польша
E-mail: jbanasikowska@gmail.com

Использованы два подхода к обоснованию содержания понятия “система электронных государственных услуг”: политэкономический, объясняющий эту систему через категории блага и услуги, и транзакционный, трактующий данную систему через категорию транзакции. Предложены классификация услуг в виде пирамиды услуг и схема классификации государственных услуг с точки зрения политэкономического подхода. Для транзакционного подхода разработана в виде схемы базовая классификация транзакций. Даны авторские определения понятий: *благо, услуга, трансформационная услуга, государственная услуга, система государственных электронных услуг.*

Ключевые слова: информационное общество, инновационная экономика, электронное правительство, электронные государственные услуги, благо, транзакция.

Экономическое обоснование содержания понятия “система электронных государственных услуг” мы рассмотрим, применяя два подхода: политэкономический и транзакционный.

Политэкономический подход. Родовым по отношению к понятию “услуга” является понятие “благо”. А. Маршалл и К. Менгер уделяли особое внимание понятию “благо” и связывали его с такими понятиями, как “потребности” и “полезность”.

А. Маршалл пишет: “Благо (good) - это все то, что включает в себе определенный положительный смысл, предмет, явление, продукт труда, удовлетворяющий определенную человеческую потребность и отвечающий интересам, целям, устремлениям людей”¹.

К. Менгер описывает понятие “благо” следующим образом: “Те предметы, которые обладают способностью быть поставленными в причинную связь с удовлетворением человеческих потребностей, мы называем *полезностями*; поскольку же мы познаем эту причинную связь и в то же время обладаем властью действительно применить данные предметы к удовлетворению наших потребностей, мы называем их *благами*”.

Для того чтобы предмет стал благом или для того чтобы он приобрел характер блага, необходимо совпадение следующих четырех условий:

- человеческой потребности;
- свойств предмета, делающих его годным быть поставленным в причинную связь с удовлетворением этой потребности;
- познания человеком этой причинной связи;
- возможности распоряжаться предметом таким образом, чтобы действительно употреблять

его для удовлетворения этой потребности.

Предмет только тогда становится благом, когда совпадают все указанные четыре условия². По мнению Р. Нуриева, “блага - это средства удовлетворения потребностей”³.

Мы используем следующее определение: *благом называется все, что имеет полезность, удовлетворяет определенные человеческие потребности.*

Блага могут быть классифицированы различными способами: материальные и нематериальные, общественные и частные, капитальные и некапитальные и т.д.

Для целей нашего исследования наибольший интерес представляет классификация благ на общественные и частные. А. Маршалл подходит к понятию общественных благ с позиций человека: “Общественные блага охватывают выгоды, которые человек получает от проживания в определенном месте и в определенное время, и от принадлежности к какому-либо государству или сообществу”⁴.

Существует несколько классификаций общественных и частных благ по критериям исключаемости и конкурентности потребления. Наибольший интерес представляет подход А.Е. Шаститко⁵.

По мнению А. Смита, создание и содержание общественных благ не может быть в интересах никаких отдельных лиц или небольших групп, поскольку прибыль от них никогда не сможет окупить затраты любого отдельного лица или небольшой группы лиц, хотя зачастую они смогут с лихвой окупиться большому количеству⁶.

Особое место среди благ занимают услуги. Существуют различные подходы к определению понятия “услуга”.

Толковый словарь (составители: Г. Бетс, Б. Бриндли и др.) дает следующие возможные определения: “Услуга может восприниматься как:

- действия, направленные непосредственно на потребителя;
- блага, предоставляемые в форме деятельности;
- вид товара, который может производиться, передаваться и потребляться одновременно;
- изменение свойств объектов без изменения их принадлежности лицу, осуществляемое поставщиком потребителю”⁷.

Существуют различные классификации услуг. Так, услуги по своему назначению подразделяются на материальные и социально-культурные (нематериальные).

“Материальная услуга - услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя услуг. Обеспечивает восстановление (изменение, сохранение) потребительских свойств изделий или изготовление новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. В частности, к материальным услугам могут быть отнесены бытовые услуги, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, жилищно-коммунальные услуги, услуги общественного питания, услуги транспорта и т. д.

Социально-культурная услуга (нематериальная услуга) - услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности потребителя. Обеспечивает поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства. К социально-культурным услугам могут быть отнесены медицинские услуги, услуги культуры, туризма, образования и т. д.”⁸.

За основу возьмем следующее определение понятия “услуга” - это *благо, потребительная стоимость которого не имеет вещественной формы и выражается непосредственно в полезном эффекте самой деятельности. Основной харак-*

теристикой услуги является невозможность ее накопления.

В узком смысле слова услуга - это благо, предоставляемое в форме деятельности. Особенностью услуги в форме деятельности является то, что она производится и потребляется одновременно. Иными словами, услуга потребляется в процессе или в результате своего производства. В широком смысле слова понятие “услуга” включает в себя не только благо, предоставляемое в форме деятельности, но и возможности доступа к другим, базовым капитальным благам.

Доступ предполагает получение права пользования (возможность извлечения полезности) уже существующим капитальным благом без перехода права собственности на соответствующий объект.

Услуги в форме деятельности, в свою очередь, можно разделить на трансформационные и трансакционные.

Под *трансформационными услугами* мы будем понимать услуги, результатом которых является непосредственное удовлетворение какой-либо потребности, создание нового блага. *Трансакционные услуги* - это услуги, связанные с обслуживанием перераспределения прав и свобод.

В качестве примера трансформационных услуг можно привести услуги врачей, парикмахеров, артистов. Самый очевидный пример трансакционных услуг - посреднические услуги. Трансформационные услуги, в свою очередь, можно разделить на две группы по типу удовлетворяемых потребностей: материальные - направленные на удовлетворение материальных, в том числе физиологических, потребностей, и нематериальные - направленные на удовлетворение духовных, в том числе социально-культурных, потребностей. Услуги в форме доступа могут различаться по типу базового блага: материальные или нематериальные.

Можно построить следующую пирамиду услуг (рис. 1).

Теперь перейдем к понятию “государственная услуга”. Интересным является анализ экономического и институционального подходов к трактовке этого понятия, проведенный С. Ми-

	Материальные	Нематериальные		
Трансакционные	Трансформационные		Доступ к материальным благам	Доступ к нематериальным благам
Услуги в форме деятельности			Услуги в форме доступа к базовым благам	
УСЛУГИ				

Рис. 1. Пирамида услуг

Примечание. Авторская работа.

гиным. В частности, он отмечает: “С экономической точки зрения услугами являются блага, имеющие нематериальную форму. Государственная услуга в этом понимании - любой вид управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемый органами государственной власти и не имеющий вещной формы. Иными словами, государственной услугой является сам факт осуществления данной деятельности”⁹.

С. Мигин считает, что, согласно “формальному” подходу, государственными являются услуги, предоставляемые органами государственной власти. При институциональном подходе “под государственными услугами понимаются:

- функции государства по поставке услуг, относимых к общественным благам (управление финансами и имуществом, установление и информирование правил); в том числе носящих потенциально конкурентный характер, в отношении которых принято решение о целесообразности их оказания именно государством;

- функции государства по поставке услуг, являющихся частными благами, т.е. публичных услуг, прежде всего, со значительными положительными внешними эффектами”¹⁰.

В России на законодательном уровне разделены понятия “государственная услуга” и “муниципальная услуга”. Эти виды услуг в Российской Федерации, в том числе услуги, предоставляемые в электронной форме, подлежат включению в реестр государственных и муниципальных услуг¹¹.

В Европейском союзе каждая страна имеет свой Кодекс административных процедур КРА, которому должны следовать все администрации (правительства). Если брать электронные государственные услуги, то в ЕС утверждена Лиссабонская стратегия, направленная на развитие информационного общества. Комиссия призывает государства-члены к действиям путем финансирования проектов и

обеспечения технической совместимости услуг электронного правительства по всей Европе.

С нашей точки зрения, понятие “государственные услуги” имеет два значения: широкое и узкое. В широком смысле слова под государственной услугой понимается любой вид управленческой деятельности, осуществляемый органами государственной власти и не имеющий вещной формы. Такая трактовка позволяет отнести к государственным услугам осуществление базовых функций (властных полномочий) государства, в том числе: государственное регулирование в бюджетно-налоговой и денежно-кредитной сферах; услуги в области спецификации и защиты прав; обеспечение общественного порядка и безопасности и т.п. Осуществление государственного управления само по себе - важнейшая услуга, оказываемая государством как обществу в целом, так и его гражданам и организациям. Эта услуга является общественным благом, неконкурентным в потреблении и доступным всем субъектам общества.

В узком смысле слова под государственной услугой понимается предоставление государственными органами частных, в том числе мериторных, благ¹², т.е. благ, которые поставляются государственными органами в соответствии с их компетенциями, конкретным субъектам по запросам заявителей. Такие услуги являются, как правило, конкурентными и исключаемыми благами. Именно они входят в реестр государственных услуг, предоставляемых в электронной форме.

На рис. 2 изображена схема классификации государственных услуг.

Государственные услуги, которые могут предоставляться в электронной форме, можно разделить на следующие блоки:

1. Трансформационные услуги:

- сбор и хранение (архивирование) информации;

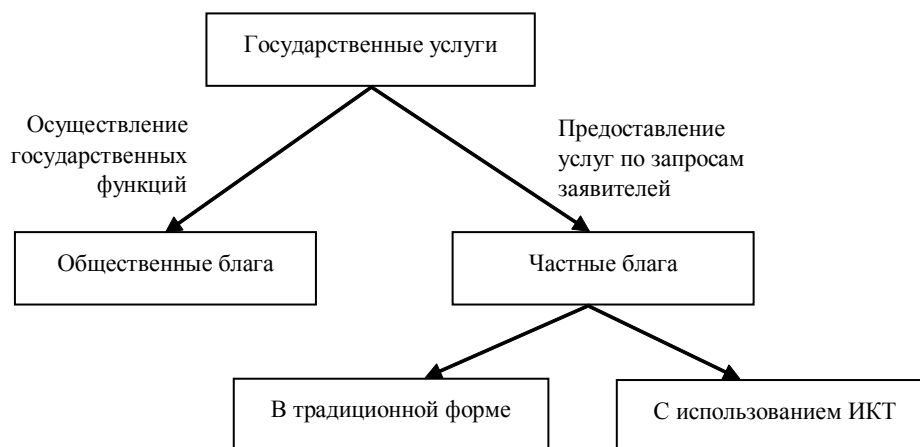


Рис. 2. Классификация государственных услуг

Примечание. Авторская работа.

- поиск и предоставление информации по запросам граждан и организаций;
- электронное оформление документов, в том числе выдача справок, разрешений, лицензий;
- расчет индивидуальных тарифов;
- электронное согласование документов и решений;
- электронные консультации и электронная экспертиза.

2. Транзакционные услуги:

- организация государственных закупок;
- регистрация прав, в том числе интеллектуальной собственности;
- регулирование очереди в государственные учреждения (прием заявок и выдача направлений в детские сады, школы, больницы);
- обеспечение совершения электронных сделок;
- электронный документооборот (предоставление статистической, бухгалтерской и налоговой отчетности);
- организация возможности онлайн-оплаты налогов и штрафов;
- электронные способы осуществления народовластия, в частности электронное голосование и обсуждение законодательных инициатив.

3. Доступ к нематериальным благам:

- доступ к информации.

На рис. 3 изображена общая схема государственных услуг.

Таким образом, система электронных государственных услуг включает в себя предоставляемые

государственными органами по запросам заявителей в электронном виде нематериальные трансформационные услуги, транзакционные услуги и услуги доступа к нематериальным благам.

Транзакционный подход. Многие ученые, придерживающиеся принципа методологического индивидуализма, в том числе Дж. Коммонс, полагают, что трансакции выступают базовым элементом институционального анализа, поскольку именно они обеспечивают взаимодействие между экономическими агентами. Приверженцы традиционного институционализма полагают, что совместная деятельность людей описывается не только как череда трансакций, но и как исполнение конвенциональных ролей. Тем не менее понятие трансакции является одним из центральных понятий институционализма.

С юридической точки зрения, трансакция (сделка) означает перераспределение прав и обязанностей.

Согласно Дж. Коммонсу, “трансакция - это отчуждение и приобретение индивидами прав собственности и свобод, созданных обществом”¹³.

Понятие свободы нужно для того, чтобы зафиксировать трансакцию найма, в которой наемный работник соглашается ограничить свою свободу в обмен на некую компенсацию.

В качестве рабочего будем использовать следующее определение трансакции: “Трансакция - это перераспределение прав и свобод между экономическими агентами”.

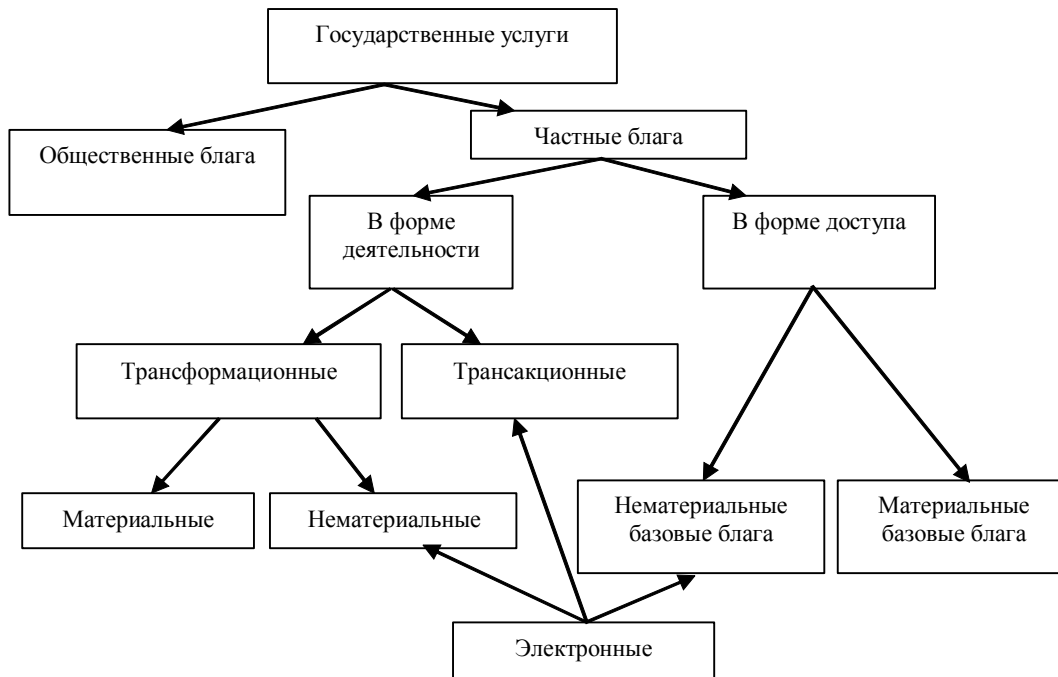


Рис. 3. Виды государственных услуг

Примечание. Авторская работа.

Выделяют следующие основные принципы осуществления трансакции: *принцип конфликта*, *принцип взаимной зависимости* и *принцип порядка*.

Принцип конфликта. Институциональная теория исходит из того, что права собственности экономических агентов не всегда точно определены (специфицированы). Но даже если эти права точно определены, они не всегда эффективно защищены. Поэтому любая трансакция, предусматривающая изменение распределения прав собственности, содержит в себе элементы конфликта.

Принцип взаимной зависимости. Помимо конфликта интересов, в отношениях сторон трансакции присутствует взаимозависимость. Степень этой взаимозависимости определяется различными факторами, в частности, наличием права принуждения к исполнению обязательства у одной из сторон, естественной или искусственной монополией или монополией, наличием прошлого опыта отношений и т.д.

Принцип порядка. Реальные экономические отношения характеризуются довольно высокой степенью стабильности. Множество совершаемых сделок носит повторяющийся характер. Поэтому рано или поздно стороны устанавливают формальные или неформальные правила своего взаимодействия.

Существует большое число различных классификаций трансакций, наиболее известными из которых являются классификации Дж. Коммонса, К. Поланьи и Д. Бромли. В построении классификации для целей нашего анализа мы использовали все три подхода.

Дж. Коммонс выделяет трансакции обмена, управления и рациионирования¹⁴.

Трансакция обмена подразумевает, что участники трансакции обмениваются принадлежащими им правами собственности. Трансакция управления предполагает, что в результате совершения сделки найма один из участников добровольно признает за другим право отдавать приказы, которые он соглашается выполнять в обмен на получение вознаграждения. Трансакция рациионирования, как и трансакция управления, основана на разнице в статусах участников. Эта трансакция базируется на том, что у одной из сторон априори существует право принуждения. Наиболее очевидным примером таких трансакций является определение законодательной властью величины налоговых ставок.

К. Поланьи предлагает несколько иную классификацию трансакций: трансакции взаимности, перераспределения, домашнего хозяйства и обмена¹⁵. Трансакция взаимности (*reciprocity*) - это обмен подарками между родственниками или членами одной социальной сети. Этот обмен, помимо прочего, позволяет индивидам ощущать свою принадлежность к данной группе. Участники такой

трансакции могут иметь разный социальный статус, и чем больше социальная дистанция между ними, тем слабее влияние взаимности. В рамках трансакций взаимности обмениваемые подарки имеют разную ценность. Она напрямую зависит от статуса участников и культурного контекста взаимодействия. Реципрокный обмен предполагает не только и не столько обмен материальными благами, сколько обмен символами, а также обмен материальных благ на престиж и привилегии.

Трансакция перераспределения (*redistribution*) - это социальные выплаты, которые власть может осуществлять как в свою пользу, так и в пользу своих поданных. Такие трансакции не являются предметом добровольных сделок. Они управляются обычаями, законами, решениями власти. Это трансакции между участниками, имеющими различный правовой статус. В терминологии Дж. Коммонса это трансакции рациионирования.

Трансакции домашнего хозяйства (*householding*) - это производство для удовлетворения потребностей семьи.

Трансакции обмена (*exchange*) используют институт рынка. Согласно К. Поланьи, можно выделить три типа обмена:

- операционный (*operational*) - простое перемещение товаров на основе обменного курса рынка;
- интегративный (*integrative*) - обмен основан на стремлении участников к собственной выгоде и происходит по "обменному курсу", устанавливаемому в результате торга и переговоров между сторонами;
- административный (*administrated*) - обмен предусматривает передачу прав собственности по "обменному курсу", устанавливаемому суверенной властью.

Д. Бромли выделяет товарные и институциональные трансакции. Товарные трансакции проводятся в рамках существующих институтов. Институциональные - осуществляются для изменения системы норм и правил¹⁶. А.Е. Шаститко вводит еще одну классификацию трансакций: симметричные и асимметричные¹⁷.

Мы предлагаем следующую обобщенную классификацию трансакций (рис. 4).

С точки зрения отношений между агентами, трансакции делятся на симметричные и асимметричные. Симметричные трансакции включают в себя трансакции товарного обмена и трансакции взаимности. Асимметричные трансакции включают в себя трансакции управления, трансакции рациионирования и институциональные трансакции. По субъектному составу трансакции можно разделить на частные трансакции и трансакции с участием государства.

Трансакции товарного обмена используют институт рынка, это трансакции, в процессе которых

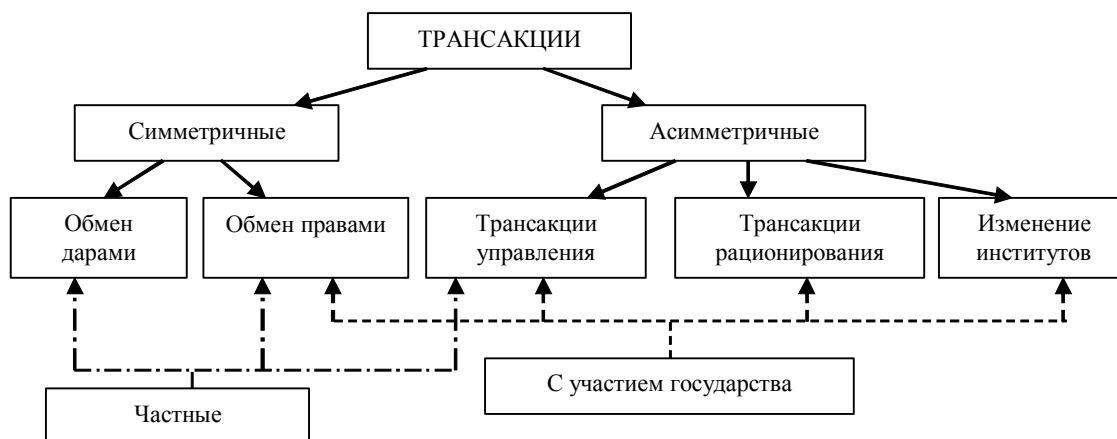


Рис. 4. Базовая классификация трансакций

Примечание. Авторская работа.

экономические агенты обмениваются принадлежащими им правами (правомочиями) собственности при соблюдении принципа эквивалентности. Трансакции взаимности предполагают использование института социальных сетей, это обмен дарами (символами), не предполагающий обязательного получения встречного эквивалента. Трансакции управления предполагают, что одни агенты добровольно признают за другими право отдавать команды (приказы), которые они соглашаются выполнять в обмен на получение вознаграждения. Эти трансакции обычно возникают из контрактов найма. Трансакции рациирования базируются на том, что у одной из сторон априори существует право принуждения, эти трансакции могут проявляться как в изъятии у экономических агентов части их имущества, так и в распределении между ними определенных благ.

Таким образом, трансакции с участием государства могут быть симметричными, в этом случае государство выступает как субъект частного права, и асимметричными, когда государство может выступать как субъект частного права (трансакции управления) или публичного права (трансакции рациирования и изменения институтов).

Электронная форма осуществления трансакций предполагает, что совершение трансакций происходит с использованием ИКТ. При этом следует отделять понятие совершения трансакции от понятия ее исполнения. Так, электронные торги обеспечивают определение победителя, но не обеспечивают саму поставку товаров и услуг для государственных нужд.

На основе проведенных систематизаций можно предложить следующее определение системы электронных государственных услуг: «Система государственных электронных услуг представляет собой комплекс услуг, предоставляемых государственными органами в соответствии с их компетенциями по запросу граждан, организаций или других органов власти с помощью использования информаци-

но-коммуникационных технологий посредством трансакций обмена и рациирования. Она включает в себя трансакционные услуги, трансформационные нематериальные услуги, а также услуги в форме доступа к информации».

¹ Маршалл А. Основы экономической науки (Principles of Economics) / пер. с англ. В.И. Бомкина, В.Т. Рысина, Р.И. Столпера. Москва, 2007.

² Менгер К. Основания политической экономии // Австрийская школа в политической экономии: К. Менглер, Е. Бом-Баверк, Ф. Визер : пер. с нем. / предисл., коммент., сост. В.С. Автономов. Москва, 1992.

³ Нуриев Р. Курс микроэкономики. Москва, 2005.

⁴ Маршалл А. Указ. соч.

⁵ См.: О стандартах государственных услуг : проект Федер. закона от 29 марта 2005 г. URL: <http://www.r21vek.ru/books/nesterov-v/ona-schitaet-что-akkre>; Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко. Москва, 2002.

⁶ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ.; предисл. В.С. Афанасьева. Москва, 2009.

⁷ Бизнес : толковый словарь / Г. Бетс [и др.]; общ. ред. И.М. Осадчей. Москва, 1998.

⁸ ГОСТ Р 50646-94. Услуги населению. Термины и определения.

⁹ Мигин С.В. Властные полномочия и государственные услуги // Общество и экономика. 2009. □ 8-9.

¹⁰ Там же.

¹¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. □ 210-ФЗ.

¹² О стандартах...

¹³ Commons J. (1934) Institutional Economics: Its Place in Political Economy. New York.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Поланьи К. Великая трансформация. Политические и экономические истоки нашего времени. Санкт-Петербург, 2002.

¹⁶ Bromley D. (1989) Economic Interests and Institutions. Basil Blackwell.

¹⁷ Публичные услуги...