



УДК 338.46

© *Е. А. Карловская, 2009*

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СОЦИОДИНАМИКИ

*Карловская Е. А.* – канд. экон. наук, доц. кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел.: 37-52-27, e-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru (ТОГУ)

В статье представлена идентификация государственных услуг в совокупности общественных благ. Исходным положением идентификации послужила концепция экономической социодинамики.

The article presents the identification of state services in the aggregate of public benefits. The conception of economic sociodynamics has been a starting position of the identification.

*Ключевые слова:* государственные услуги, экономическая социодинамика, социальная полезность, общественные блага, потребности.

В ранее опубликованных работах акцентировалось внимание на вопросы управления в сфере государственных услуг [1, 2, 3, 4]. Однако проблема идентификации государственных услуг имеет междисциплинарную природу, что обусловило интерес к существующим современным теориям, в частности экономическим.

Экономическая теория традиционно рассматривает услуги как одну из материально-вещественных форм экономических благ. А одним из направлений решения фундаментальной экономической проблемы представляется процедура выбора – какие продукты производить в условиях ограниченности ресурсов. Соответственно следует найти применительно к государственным услугам ответ на такой вопрос: потребность в каких благах удовлетворяют продукты и услуги, произведенные из имеющихся государственных ресурсов?

Применительно к государственным услугам общеэкономическая оценка выбора продукта с помощью понятий вмененных издержек и экономической ренты не представляется возможной, поскольку специфика государственных услуг противоречит эффективному выбору продукта в его общеэкономическом понимании, предполагающему производство такого набора продуктов, вмененные издержки которого минимальны, а экономическая рента от которого максимальна.

В этой связи следует использовать иную оценку, поэтому первоначально нас интересует типология благ, охватывающая всю совокупность товаров и услуг, в производстве и потреблении которых участвуют все экономические агенты, в том числе государство. Считаем, что выявление такой типологии должно сформировать представление о государственных услугах и их месте в совокупности благ.

В основе изложения материала лежит концепция экономической социодинамики [5], которая исходит из необходимости отказа от постулата всеобщности экономического индивидуализма и предполагает возможность использования понятий, характерных для совокупности индивидуумов в целом. Причиной обращения в своем исследовании к данной концепции является то, что другие теории, по утверждению авторов концепции, ограничиваются лишь «выталкиванием» общественных товаров за границы рыночной модели; отличительной особенностью концепции экономической социодинамики является представление равного участия в рыночном обороте общественных благ, как и всех других товаров и услуг с отличием между ними, проявляющимся в характере потребления этих благ.

В концепции экономической социодинамики государство является полноценным рыночным субъектом, а все «ограничения рыночной организации» растворяются в издержках производства субъектов рынка и в соответствующих доходах государственного бюджета. Именно государство с присущей только ему функцией социальной полезности будет максимизировать ее в рамках находящихся в его распоряжении ресурсов, т. е. обменивать их на социальную полезность благ. Под социальной полезностью понимается «способность блага удовлетворять несводимые потребности общества или его отдельных групп». Несводимость потребностей – существование потребностей, которые не представлены в индивидуальных предпочтениях, и отсутствие какого-либо агрегата, выражающего эти потребности. Товары и услуги обладают свойством несводимости, если общественная потребность в них не сводится к потребностям отдельных индивидуумов. Несводимые потребности общества как такового всегда присущи лишь совокупности индивидуумов в целом. Таким образом, феномен несводимости потребности представляется посредством двух позитивных свойств: социальной полезности для товаров и услуг, обладающих свойством несводимости, и индивидуальной полезности для благ, не имеющих этого свойства.

Стохастичность усреднения, присущая индивидуальным потребностям, заменяется процессом целеполагания. Общество сознательно, в соответствии с доминирующими в данный момент целевыми установками, постулирует эти специфические (не выявляются в индивидуальных предпочтениях тех или иных благ) потребности. Их наличие и побуждает государство, действующее от имени общества, наделять определенные блага социальной полезностью. Таким образом, сама социальная полезность всегда обусловлена целями, реализация которых порождает несводимые потребности общества в конкретных благах. Подобная связь указывает на историчность и эволюционный характер



социальной полезности: отказ от прежних целей и появление новых целевых установок порождают процессы, в которых одни блага утрачивают социальную полезность, а другие, наоборот, ее приобретают.

Считаем, что провозглашение и введение в практику государственного управления России категории «государственные услуги» является обобщением услуг, имеющих социальную полезность, а реестры государственных услуг – официальным наделением благ социальной полезностью.

Существует два подхода к общественным благам. В «строгом варианте» в эту группу включают те блага, которые удовлетворяют двум критериальным свойствам (неисключаемости и несоперничества в потреблении). По мнению Рубинштейна, для этого подхода важен следующий вывод: «Утрачивая одно или оба критериальных свойства, общественное благо превращается в пучок частных товаров и услуг» [5]. В идеальной версии общественных благ речь идет об особом режиме потребления, о невозможности исключить кого-либо из потребления данного блага и несоперничестве в этом процессе.

В расширенной версии к ним относят все множество товаров и услуг, производимых в общественном секторе экономики. Общественный сектор определяется как совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства. В этой версии общественные блага могут удовлетворять лишь одному критерию, т. е. свойства могут иметь разную степень интенсивности и четкой границы между частными и общественными не существует. Это влечет за собой компромиссные возможности существования некоторых промежуточных товаров и услуг (кроме общественных благ, в специальной литературе упоминаются смешанные общественные блага, блага, потребление которых полезно для общества, квазиобщественные блага).

Приведем вслед за Рубинштейном широко известные критериальные свойства общественных благ, выделяющих их из всего мира товаров и услуг. Во-первых, если они доступны кому-нибудь, то они должны быть доступны всем – свойство неисключаемости в потреблении. Во-вторых, их потребление кем-то одним не должно препятствовать потреблению других – свойство несоперничества. Согласимся с мнением Рубинштейна о том, что «...сами общественные блага представляют собой достаточно размытое понятие. ... Нестрогость понятия общественных товаров обусловлена, по-видимому, отсутствием четких пределов распространения свойств неисключаемости и несоперничества. ... И очень часто общественные товары стали «путать» с благами, полезными для общества, с товарами и услугами, которые не имеют вообще никаких особых свойств, кроме того, что их единственным потребителем является государство.» [5].

Необоснованным Рубинштейн считает включение в группу общественных всех благ, находящихся в зоне государственных интересов, например продуктов национальной обороны и фундаментальной науки, поскольку они не могут быть предметом потребления отдельных людей и входить в их функции полезности. Не имея индивидуальной полезности, указанные блага способны удовлетворять потребности общества как такового, т. е. обладают

социальной полезностью, и их Рубинштейн называет «социальными благами». Камень преткновения с другими концепциями заключается в ином понимании процесса потребления. «Речь идет о традиционной теоретической ошибке, связанной с необоснованным отождествлением процесса потребления социального блага, в котором отдельные индивидуумы не участвуют, с его последствиями, затрагивающими всех членов общества.» [5].

Ключевым положением теоретической схемы характера потребления и присвоения результатов потребления общественных товаров и благ, имеющих социальную полезность, является представление авторов экономической социодинамики о совокупном потребительском итоге потребления данного блага как об объединении «первичного эффекта», присваиваемого индивидуумами, и «вторичного эффекта», извлекаемого их совокупностью в целом.

В ходе интерпретации свойств коммунальности (неисключаемость и несоперничество в потреблении), индивидуальной полезности и социальной полезности благ Рубинштейн выделил в статическом срезе пять непересекающихся групп по их способности удовлетворять несводимые потребности общества. Они «полностью покрывают весь мир общественных товаров и услуг (расширенная версия), и в каждый момент времени всякое благо принадлежит только одной из этих групп» [5].

1) Частное благо – благо, которое потребляется индивидуально; делимые блага, результаты потребления которых присваивают отдельные индивидуумы независимо друг от друга; имеющее только индивидуальную полезность.

2) Общественное благо (идеальная версия) – благо, которое в одинаковом количестве входит в две или более одинаковые функции полезности; потребление которого может быть только совместным и равным; проявляющее свойства неисключаемости и несоперничества в потреблении;

2.1) коммунальное благо – благо, имеющее индивидуальную полезность и обладающее одновременно свойствами неисключаемости и несоперничества в потреблении; характеризуется вынужденным совместным характером их потребления (свойство коммунальности), при том, что сам потребительский эффект присваивают только отдельные потребители;

2.2) смешанное коммунальное благо – благо, имеющее индивидуальную и социальную полезность и обладающее одновременно свойствами неисключаемости и несоперничества в потреблении; удовлетворяет потребность общества в сохранении ряда коммунальных благ, в компенсации их сокращающегося производства (компенсаторные потребности) «посредством предъявления дополнительного спроса на соответствующие товары и услуги со стороны государства. Сама же потребность формируется под усиливающимся давлением сил общества, заинтересованного, с одной стороны, в ликвидации экстерналий эффектов, а с другой – в сохранении производства рыночных благ, порождающих эти эффекты.» [5]; компенсаторные потребности общества отражают не только и не столько намерения государства обеспечить производство коммунальных благ, сколько его стремление изменить характер их потребления, посредством превращения общественных товаров в обычные



делимые блага; наделение коммунальных благ социальной полезностью носит исключительно временный характер; действия государства связаны с наделением некоторых коммунальных благ социальной полезностью, их превращением в смешанные коммунальные блага и поддержкой производства последних на заданном уровне.

3) Смешанное благо – благо, имеющее одновременно индивидуальную и социальную полезность; платежеспособный спрос, соответствующий индивидуальной полезности, оказывается, как правило, ниже его предложения, а издержки обращения таких товаров и услуг возмещаются при одновременном использовании средств потребителей и государства; потребности в смешанном благо не сводятся к индивидуальным предпочтениям, а совокупный спрос на данные блага формируется под воздействием отдельных индивидуумов и общества в целом, поэтому цены устанавливаются на рынке на основе взаимодополняющей комбинации индивидуальной и социальной полезности; процесс формирования цен обслуживается исключительно рыночным механизмом, в рамках расширенной модели спроса и предложения, в которой государство непосредственно участвует в рыночных сделках, обменивая принадлежащие ему бюджетные средства на социальную полезность этих благ; удовлетворяет два типа потребностей: а) заинтересованность (мериторные потребности, характерные для социальной сферы) общества в производстве и потреблении на заданном уровне товаров и услуг (рациональное поведение государства, стремящегося реализовать собственные интересы, удовлетворить несводимые потребности в отношении уровня потребления того или иного блага), б) заинтересованность общества в регулировании использования факторов производства (регулятивные потребности, которые проявляются косвенно через специальные нормы использования факторов производства – труд, земля, капитал).

4) Социальное благо – благо, имеющее только социальную полезность; вообще не предназначенное для потребления индивидуумами; производится исключительно с целью удовлетворения потребностей общества как такового при отсутствии индивидуального спроса на эти блага; любые потребности в этом благо никак и никогда не проявляются в предпочтениях отдельных индивидуумов, а совокупный спрос формируется исключительно под воздействием потребностей общества как такового; обеспечивают базовые потребности общества в безопасности, своде гражданских правил, в денежном стандарте и т. п.; единственный потребитель – государство, следовательно, финансирование исключительно со стороны государства; цены на социальное благо формируются, с одной стороны, под давлением конкурирующих интересов общества, расставляющих приоритеты, с другой – под влиянием условий производства этих благ.

На рисунке представлена схема сопряженности выделенных групп благ. Блага, обладающие свойством несводимости, объединены в одну группу – несводимые блага. Коммунальные и несводимые блага отличаются тем, что присущее им свойство коммунальности проявляется в присвоении разных

потребительских эффектов: первичного – коммунальные блага и вторичного – несводимые блага. Для существования коммунального блага необходимо и достаточно выполнение двух условий: наличие первичного потребительского эффекта и проявление свойства коммунальности в его присвоении. Для существования несводимого блага необходимо и достаточно выполнение двух условий: наличие вторичного потребительского эффекта и проявление свойства коммунальности в его присвоении.

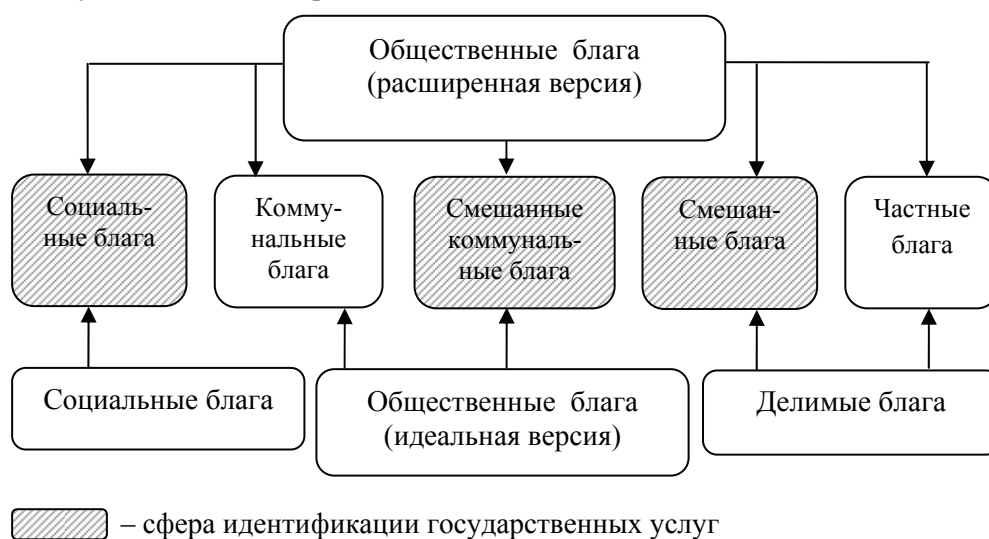


Схема сопряженности товаров и услуг [5] и идентификация в ней государственных услуг

На рисунке нами выделены блага, которые, по нашему мнению, характеризуют искомую сферу для идентификации государственных услуг. Государственные услуги в широком понимании представляют собой нематериальные (невещественные) несводимые блага. Государственные услуги в узком понимании – нематериальные (невещественные) смешанные и смешанные коммунальные блага.

Таким образом, государственные услуги как несводимые блага обладают следующими свойствами:

- 1) индивидуальная и социальная полезность (узкая трактовка), совокупность индивидуальной и социальной полезности или только социальная полезность (широкая трактовка);
- 2) результаты присваиваются обществом как таковым независимо от характера их потребления (коллективного в широкой трактовке или индивидуального – в узкой);
- 3) коммунальность (неисключаемость и несоперничество) в присвоении вторичного эффекта, а для смешанных коммунальных благ также и в присвоении первичного эффекта.



Представленная статическая модель дифференциации товаров и услуг, нашла в экономической социодинамике свое продолжение в анализе трансформации базовых благ в процессе эволюции, т. е. перехода блага из одной группы в другую в результате приобретения или утраты соответствующих социальных свойств. Рассмотрение этой сферы экономической социодинамики в рамках данной работы не проводится в связи с поставленной задачей по уточнению места государственных услуг (в статическом виде) в достаточно широком классе экономических благ. Однако следует указать на важный для данного исследования вывод о роли государства в указанной эволюции. Реализуя свои специфические цели, государство влияет на изменение социальных свойств товаров и услуг, определяя тем самым ход эволюции благ. Подобное поведение государства вызвано существованием и постоянными изменениями несводимых потребностей общества.

Мир товаров и услуг не может быть не связан с потребностями, которые они способны удовлетворять. Более того, эта связь и превращает результаты деятельности, множество продуктов в товары и услуги. Поэтому существует необходимость продолжить исследование государственных услуг и идентифицировать потребности, которые эти блага способны удовлетворять. Идентифицировав из пяти групп благ сферу функционирования государственных услуг, т. е. нематериальных благ, обеспечиваемых государством, перечислим потребности, которые эти блага удовлетворяют:

- компенсаторные, мериторные, регулятивные (при узкой трактовке государственных услуг);
- компенсаторные, мериторные, регулятивные, базовые (при широкой трактовке государственных услуг).

Все названные потребности выражает гражданское общество. Их наличие побуждает государство, действующее от имени общества, наделять определенные блага социальной полезностью. Следовательно, потребности являются определяющими для установления функций государства. Для выполнения функций государство ставит цели и достигает их, обеспечивая предоставление несводимых благ. В общем случае для государства государственная услуга – это нематериальное воплощение его цели, достигаемое посредством создания для потребителя несводимых благ. В данном определении государственная услуга представлена в целеполагающей форме (цели и задачи). Целеполагающая форма характеризуется «обслуживающим» характером управленческих задач, акцентом на их результат – предоставление несводимого блага (государственной услуги).

Следовательно, оперируя понятиями спроса и предложения в исследуемой сфере, можно формулировать спрос как систему указанных потребностей, а предложение как систему несводимых благ. Спрос на несводимые блага варьирует и зависит от большого числа факторов (социально-экономическое развитие, демографические, социально-культурные характеристики потребителей и т. д.). Спрос на обеспечение демократических прав и свобод во многом определяется степенью развития гражданского общества в

стране. В данном контексте государство теряет возможность установления объема и качественных параметров предложения несводимых благ исходя из собственных интересов, а не интересов общества.

Придерживаясь группировки благ социодинамической модели, следует сделать следующие замечания относительно представленного в различных исследованиях понятия «государственная услуга» (или как синоним «публичная услуга»).

Во-первых, становятся некорректными определения тех авторов, которые рассматривают публичные блага как частные (индивидуализированные) блага, адресованные конкретным субъектам [6, 7, 8]. Соответственно снимается проблема разграничения функций государственного управления (общественных благ) и предоставления публичных услуг (частных благ, оказываемых государственными органами власти и управления).

Во-вторых, некоторые определения при отнесении публичных услуг к частным благам содержат указание на какую-либо сопряженность с наличием социальной полезности [9, 10]. Поскольку к проблеме установления прав собственности имеют такие «провалы» рынка, как общественные блага и внешние эффекты, мы делаем вывод о сопряженности в представленном определении публичных услуг с наличием социальной полезности. По мысли А. Шаститко, блага, доступ к которым может быть опосредован формой публичной услуги, возникают как побочный продукт производства общественных благ. В первую очередь это связано с вопросами реализации права собственности, что и нашло отражение в дефиниции. В данном понимании круг публичных услуг оказывается достаточно узким и поддается детализации. Публичность выступает здесь в форме принудительности, что вообще-то является второстепенной и случайной ее характеристикой.

В-третьих, признак адресности, содержащийся в различных исследованиях публичных услуг, приводится относительно адресата, которому предоставляется услуга. Однако в свете приводимой концепции этот признак должен применяться в контексте совокупного потребительского итога потребления данного блага (объединение «первичного эффекта», присваиваемого индивидуумами, и «вторичного эффекта», извлекаемого их совокупностью в целом). Близкой позиции к такому контексту придерживается Л. А. Мицкевич, указывая, что «признак адресности, содержащийся в различных методических рекомендациях, может применяться, но не в отношении адресата, который обращается в орган власти, а в отношении адресата – получателя позитивных последствий, выгоды, пользы от услуги.» [11]. А. Ф. Ноздрачев и Л. К. Терещенко указывают на то, что «государственные услуги характеризуются прямыми, косвенными и перемещенными выгодами (эффектами). Прямые и отчасти косвенные выгоды получает непосредственный клиент – потребитель услуги. Получателями перемещенных выгод могут быть третьи лица, группы лиц, общество в целом. Выдача паспорта, лицензии, проведение контрольных мероприятий – все это государственные услуги, выгодополучателями которых является не то лицо, которое вступает во взаимодействие с





государственным органом, а совокупность третьих лиц.» [12]. Адресатом публичных услуг в постмодернистской парадигме публичных услуг является гражданское общество в целом, а не его отдельные слои [13].

В-четвертых, в продолжение замечаний относительно признака адресности не разграничиваются понятия «потребление» (потребитель государственной услуги, который взаимодействует с ее производителем) и «присвоение» (получатель позитивных последствий, выгод, пользы от услуги).

При их разграничении нельзя называть общество потребителем государственной услуги. Таковым могут являться в сфере социальных благ – государство (точнее публично-правовые образования – РФ, субъекты РФ, муниципальные образования), в сферах смешанных и смешанных коммунальных благ – институциональные, физические и юридические лица. Получателем же позитивных последствий может быть общество (социальные блага), общество и физические и юридические лица (смешанные и смешанные коммунальные блага).

Подобный взгляд требует рассмотрения государства и общества как открытых социально-экономических систем.

В-пятых, отнесение благ к сфере государственных услуг или сфере «по другую сторону государственных услуг» (например, В. А. Тупчиенко называет эту сферу сферой платных услуг, по критерию платности услуг для конечного потребителя [14]) вытесняет из сферы государственных услуг таких субъектов ее оказания, как государственные коммерческие организации. Во-первых, исходя из представленного в экономической социодинамике подхода к разграничению благ, это не является ключевым моментом. Нас интересует, имеет ли благо социальную полезность. Во-вторых, мы придерживаемся экономической, а не юридической трактовки коммерческого и некоммерческого характера организаций [15]. В соответствии с этой трактовкой к коммерческим организациям относят не те, для которых основной целью деятельности является получение прибыли, а организации, использующие для достижения своей глобальной цели преимущественно коммерческие средства. Таким образом, субъекты, предоставляющие государственные услуги, функционируют с целью воплощения социальной полезности благ независимо от преобладания использования в ее достижении коммерческих или некоммерческих средств.

Резюмируя основную линию данной работы, отметим следующее. Преломление взглядов на государственные услуги в свете концепции экономической социодинамики, позволило идентифицировать их как несводимые блага с характерными для них свойствами и возможностями удовлетворять определенные потребности. Подобная идентификация позволит наиболее корректно формулировать субъект-ориентированную концепцию управления в сфере государственных услуг.

### Библиографические ссылки

1. Карловская Е. А., Федоров В. А. Роль Федерального казначейства в оказании государственных услуг и трансформации процессов ориентации в государственных управленческих системах // Современные проблемы и перспективы развития казначейства исполнения бюджетов: материалы научно-практической конференции. Хабаровск, 2007.
2. Карловская Е. А. Трансформация процессов ориентации в государственных управленческих системах // Проблемы комплексного социально-экономического развития Дальнего Востока: материалы межд. научно-практической конференции. Хабаровск, 2008.
3. Карловская Е. А. Менеджмент государственных услуг (клиент-ориентированная стратегия) // Региональный рынок товаров и услуг: инновационные технологии и организация бизнеса: материалы межд. научно-практической конференции. Ч. 2. Хабаровск, 2008.
4. Карловская Е. А. Риски реструктуризации государственных некоммерческих субъектов // Управление банковскими рисками: региональный аспект. Хабаровск, 2008.
5. Рубинштейн А. Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб., 2008.
6. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А. Е. Шаститко. Бюро экономического анализа. М., 2002.
7. Лаптева А. М. Экономические отношения власти и общества в производстве публичных услуг. М., 2007.
8. Голубева А. А. Оценка новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг. М., 2007.
9. Грабова О. Н. Экономические отношения и общественные блага. Кострома, 2005.
10. Шаститко А. Организационные рамки предоставления публичных услуг // Вопросы экономики. 2004. № 7.
11. Мицкевич Л. А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) // Гарант.
12. Ноздрачев А. Ф. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг // Административная реформа в России // Гарант.
13. Пацуркинский П. С. Эволюция категории «публичные услуги» // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М., 2009.
14. Тупчиенко В. А. Развитие социально-экономической стандартизации в сфере государственных услуг. М., 2004.
15. Ивашкин М. В. Анализ и перспективы развития торговых сетей в Дальневосточном регионе. Хабаровск, 2006.