КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ: АСПЕКТ ПУБЛИЧНОСТИ

УДК [33:351]:004 *ГСНТИ 82.13.01*
ББК 67.401с51 *Код ВАК 23.00.02*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-3-39-45

С. Г. Еремеев
Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Россия
AuthorID: 318760

Ю. М. Большакова
Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Россия
AuthorID: 875873

АННОТАЦИЯ: Целью настоящей статьи является концептуализация публичных электронных услуг. Отмечается, что в исследованиях электронного правительства определение «публичный» в большинстве случаев используется как термин, не требующий пояснений и, по умолчанию, означает, что электронная услуга предоставляется организацией государственного сектора. Тем не менее, термин «публичный» не так очевиден, как может показаться на первый взгляд. Что касается информационных систем, то термин «public» также может быть истолкован как относящийся к системам, которые «доступны для общего пользования», включая все услуги, которые могут быть доступны общественности, следовательно, речь здесь идет также и о частных электронных услугах.

В качестве методологии и основных методов авторами были использованы: интерпретативный подход; междисциплинарный подход; последовательная конвергенция содержательных смыслов, стоящих за каждым элементом лингвистической конструкции «электронные публичные услуги», метод анализа и синтеза.

Научная новизна заключается в критическом анализе и интерпретации аспекта публичности электронных публичных услуг.

По результатам исследования предложена новая интерпретация и толкование аспекта публичности электронных услуг. При этом в исследовании преследовалась двоякая цель: во-первых, исследовать публичные электронные услуги с междисциплинарной точки зрения и, во-вторых, предложить широкую концептуальную основу для понимания исследуемого феномена – публичных электронных услуг. Учитывая междисциплинарный характер исследований электронного правительства и сложность самого феномена электронной государственной услуги, мы не считаем, что целесообразно пытаться сформулировать одно общее, универсальное определение того, что означает публичная электронная услуга. Здесь возможна разная детализация и уровень абстракции в зависимости от конкретной цели исследования и дисциплинарной принадлежности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: публичная услуга, электронная публичная услуга, общественная услуга, функциональный и экономический монополизм, публичное благо.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ: Станислав Германович Еремеев, доктор экономических наук, профессор, ректор, Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина,
196605, Россия, г. Санкт-Петербург, Петербургское шоссе, д. 10, eremeev.lengu.ru@gmail.com.

Юлия Михайловна Большакова, кандидат политических наук, старший научный сотрудник, Институт политической психологии и прикладных политических исследований, Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина,
196605, Россия, г. Санкт-Петербург, Петербургское шоссе, д. 10, academy.prof.com@gmail.com.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Еремеев С. Г., Большакова Ю. М. Концептуализация публичных электронных услуг: аспект публичности // Вопросы управления. 2019. № 3 (39). С. 39—45.

© С. Г. Еремеев, Ю. М. Большакова, 2019

Рассмотрением аспекта публичности, которому посвящена данная работа, мы завершаем цикл статей, объединенных общей целью концептуализации публичных электронных услуг.

Актуальность исследования этого аспекта объясняется управленческим аспектом, который не отражен в терминологической конструкции, вынесенной в заголовок статьи, но незримо присутствует и является объединяющим началом для всех трех исследуемых элементов этой конструкции. Это становится достаточно очевидным, если принять во внимание, что процесс производства-потребления публичной электронной услуги может рассматриваться как акт публичного управления.

В исследованиях электронного правительства определение «публичный» в большинстве случаев используется как термин, не требующий пояснений и, по умолчанию, означает, что электронная услуга предоставляется организацией государственного сектора. Тем не менее, термин «публичный» не так очевиден, как может показаться на первый взгляд. Что касается информационных систем, то термин «public» также может быть истолкован как относящийся к системам, которые «доступны для общего пользования», включая все услуги, которые могут быть доступны общественности, следовательно, речь здесь идет также и о частных электронных услугах [1, с. 81]. Л. Орман определяет публичные информационные системы как «системы, предназначенные для использования широкой общественностью, а не специалистами в определенной области или организации» [2]. Б. Бозман и С. Бретшнайдер отмечают, что существуют важные различия между публичными и частными информационными системами, в то же время Б. Бозман называет «все организации публичными» в той мере, в которой они осуществляют политическую власть или ограничены ею» [3, с. 477].

Определение систем общественной информации как информационных систем, доступных для общественного пользования (независимо от того, принадлежит ли информационная система общественному или частному сектору), актуализирует ряд важных вопросов, таких как: 1. Что такое «общественное использование»? 2. Имеют ли общедоступные информационные системы доступ только к общедоступным данным? 3. Должны ли общественные информационные системы (и их результаты) быть общественными благами? 4. В какой степени публичные информационные системы связаны с государственными органами и учреждениями? [1, с. 82].

А. Скупола выделяет электронные услуги, предоставляемые государственными организациями и «государственно-частные» электронные услуги. Он утверждает, что этот тип электронных услуг является одним из четырех основных групп электронных услуг, охватываемых одним и тем же общим определением, остальные три группы включают в себя электронные услуги, оказываемые «бизнесом для бизнеса», «бизнесом для потребителя» и «потребителем для потребителя» [4, с. 7]. Другие исследователи проводят различие между государственными и частными электронными услугами, признавая различия между этими двумя типами организаций.

Следует отметить, что несмотря на растущий объем исследований, пытающихся на протяжении многих лет провести различие между государственными и частными организациями, этот вопрос все еще остается спорным и его еще только предстоит решить. До сих пор не сложилось окончательного понимания их сходства и различий, и научные дискуссии, посвященные этим двум типам организаций, в основном, сосредоточились на поиске различий, а не сходств. Определение «публичный» довольно часто используется для артикуляции этого различия, но лишь немногие исследователи подходят к такого рода артикуляции тщательно и обоснованно. Нужно также отметить, что значение определения «публичный» становится все труднее артикулировать ввиду растущей вовлеченности частных лиц в предоставление государственных услуг.

Организация услуг государственного сектора (публичных услуг) может варьироваться в отношении собственности, финансирования и производства. Это означает, что услуги государственного сектора могут быть, например, государственными в отношении владения и финансирования, но частными в отношении производства [5, с. 167]. В результате граница между частным и публичным становится все менее заметной.

Тем не менее, хотя эти два сектора в контексте оказания публичных услуг становятся все более взаимосвязанными, целый ряд авторов признает, что существуют также фундаментальные различия, которые нельзя нивелировать. Это означает разделение между двумя концепциями: электронная коммерция / электронный бизнес и электронное правительство [5, с. 167], иными словами, применение определения «публичные» к термину «электронные услуги» отражает, что публичные организации обладают определенными характеристиками, которые должны быть приняты во внимание при разработке и изучении электронных услуг.

Публичные организации в таком случае могут быть определены как официальные государственные организации, которые принимают решения и организуют различные виды государственного управления, например государственные органы, министерства, муниципалитеты или региональные органы власти. Государственные услуги определяется как услуги, предоставляемые государственными организациями гражданам, как коллективно, так и индивидуально, либо напрямую, либо путем финансирования частных поставщиков [6].

Важно признать, что организации государственного сектора не являются единообразными; они различаются по функциям и структуре, а также по административному уровню (местный, региональный и федеральный уровни)

Тем не менее, можно указать определенные элементарные характеристики, которые присущи всем государственным (публичным) организациям.

И. Линдгрен и Д. Джэнсон делают различение публичных и частных электронных услуг по следующим основным признакам: по общественному духу, монопольному характеру и роли пользователей [5].

Самым фундаментальным отличием между государственными и частными организациями является тот факт, что публичные организации, по крайней мере косвенно, работают на всех граждан. Общественные организации, таким образом, несут ответственность перед публично избранным руководством. То обстоятельство, что общественные организации руководствуются логикой общественного духа (интереса), отмечают также Марч, Олсен, Питерс. [7; 8].

В то же время понятие «общественный интерес» часто определяется как слишком «туманное» и «неоднозначное» [9, с. 3, 8], понятие, которое широко используется, но плохо определено [10]. Б. Бозман подтверждает, что «…общественный интерес – это загадка ... почти каждый убежден, что общественный интерес имеет жизненно важное значение в государственной политике и управлении, но есть мало согласия относительно того, что это такое» [11, с. 84].

В соответствии с логикой общественного интереса, главная цель общественных организаций состоит в том, чтобы служить обществу, обеспечить общественный и, следовательно, коллективный интерес и, таким образом, воплощать общее чувство ответственности за служение социальной справедливости и общему благу, при этом учитываются как экономические, так и демократические ценности.

Экономические ценности в основном основаны на сбалансированности использования ресурсов в соответствии с набором экономических целей и существующих ограничений, в то время как демократические ценности основаны на общественных правах и верховенстве закона, закреплены в конституции. Оба типа ценностей предполагают и дополняют друг друга – общественные организации должны быть законными и эффективными, принимая при этом во внимание сбалансированность ряда иногда противоречивых и неоднозначных целей.

Второе фундаментальное отличие касается свободы выбора поставщиков услуг. Государственные организации обычно действуют как монополисты, в ситуации, когда отношения с гражданами асимметричны [12], асимметрия отношений сохраняется и в частном секторе, но с той существенной поправкой, что она обуславливается приоритетом уже потребителя.

Эта монополия может быть обусловлена двумя основными причинами: первую можно назвать функциональным монополизмом, когда оказываемые государственные услуги являются продолжением функций государства, на которые государство имеет монополию (оборона, безопасность, распределительные функции). Монополизм второго рода (экономический монополизм) обусловлен экономическими причинами: даже в тех случаях, когда та или иная услуга может оказываться наряду с государством

также частными поставщиками, последние оказываются недоступны по экономическим причинам для бедных слоев населения (сфера социального обеспечения).

Более того, даже в тех случаях, когда государственные услуги осуществляются в сотрудничестве с частными компаниями, и, вроде бы, предлагают свободу выбора между государственными, частными или другими поставщиками услуг, эти поставщики обычно выбираются посредством государственных закупок или других способов централизованного подбора акторов. Таким образом, государственные услуги предоставляются не на свободном рынке, а скорее, на квазирынке, где выбор потребителя ограничен [13]. Важно отметить, что государственные услуги отличаются от частных и по своему характеру. Такие услуги, как уход за пожилыми людьми и различные социальные пособия, представляют собой особый вид государственных услуг. Они обычно более сложны и требуют корректировки, учета конкретных ситуаций, в отличие от коллективно предоставляемых государственных услуг, таких как уличное техническое обслуживание и водоснабжение. В случае сложных по своему характеру услуг не так легко опереться на формализованный набор правил, что дает государственным чиновникам высокую степень маневра в своих действиях по отношению к потребителю [14], при этом вопросы подотчетности и ответственности становятся трудно решаемыми задачами. Граждане в этих ситуациях становятся сильно зависимыми от государственных услуг, определяющих их средства к существованию.

Вместе с тем, важно отметить, что в развитых демократиях негативные проявления справедливо отмеченного монополизма могут быть минимизированы. Это может быть объяснено на основе институциональной теории соглашений, под соглашениями при этом понимаются неформальные институты, действующие в той или иной сфере социальной жизни. Нахождение субъектов взаимодействия в рамках двух или более соглашений приводит к созданию синтетических норм, задачей которых является минимизация издержек согласования. В данном случае государство и общество являются агентами одновременно и рыночного соглашения, и соглашения об общественном мнении [15, с. 40–41]. В этих условиях для поддержания своей репутации в глазах общества как потребителя государственных услуг, государство минимизирует негативные последствия упомянутого монополизма, обеспечивая надлежащее качество производимых им услуг.

Третье различие между государственными и частными организациями заключается в том, что пользователь государственных услуг рассматривается не просто как потребитель, но, в первую очередь, как гражданин, имеющий определенные конституционные права, обеспечиваемые через верховенство закона и справедливое распределение социальных ресурсов.

Соответственно, если говорить о государственных организациях, то существует политический и общественный характер предоставления услуг этими организациями, в силу чего роль клиента как потребителя не отражает все их особенности [16].

В свою очередь, различаются и основы легитимности для государственных и частных организаций. На идеальном частном рынке все контракты являются добровольными и все акторы имеют равный статус. Решения, принимаемые частными организациями, предполагают, что никого не обязывают ни продавать, ни покупать, и они основаны на свободе выбора и собственной ответственности. Обязательные, монополизированные или квазирыночные задачи общественных организаций означают, что общественные решения должны базироваться на иных основаниях, а именно, на основе соблюдения верховенства закона и справедливого распределения социальных ресурсов. Производимые таким образом услуги имеют большое значение, поскольку по их качеству граждане судят об эффективности политической системы, а формируемый при этом канал связи можно рассматривать как основной [17; 15, с. 41].

Хотя обе эти картины частного и государственного секторов идеализированы, тем не менее они хорошо иллюстрируют различные требования, предъявляемые к поставщикам публичных услуг.

Следует отметить, что логика, которой руководствуются некоторые из перечисленных авторов, выводя публичность государственной услуги на основании того, кем производится эта услуга (государственная или частная услуга), с последующим перечислением достаточно умозрительно выве-

денных их различий, не лишена некоторых изъянов. Например, выше уже критиковалась аргументация, касающаяся монопольного характера производимой государственной услуги. На наш взгляд, более строгим обоснованием публичности государственных услуг является их выведение из того, обладают ли они необходимыми свойствами публичности.

Напомним, что к таким свойствам относятся: отсутствие соперничества и неисключительный характер потребления блага. Отсутствие соперничества в данном случае означает, что потребление публичного блага одним лицом не уменьшает количества этого доступного публичного блага для потребления другим лицом. Под неисключительным характером понимается то, что ни одно лицо не может быть отстранено от потребления соответствующего публичного блага [18]. Это, в свою очередь, определяет, каким функционалом должен обладать поставщик услуг, обладающий перечисленными свойствами и, соответственно, к какому типу: государственному или частному, он должен принадлежать.

Строго говоря, в реальных условиях существования ограничений, абсолютное соблюдение этих условий трудновыполнимо без осуществления распределительной функции, которую в полной мере (благодаря монополии на насилие) может осуществить только государство. Таким образом, только государство и может быть истинным поставщиком публичных услуг.

В свете сказанного, в методологических целях важно ввести различение между публичной (государственной) и общественной услугами. Последняя может быть осуществлена общественной организацией в общественных интересах, но для ограниченного количества лиц. При этом не каждая государственная услуга является публичной, но каждая публичная услуга является государственной.

Данная работа была посвящена критическому обзору и анализу литературы по электронным услугам в государственном секторе. При этом преследовалась двоякая цель: во-первых, исследовать публичные электронные услуги с междисциплинарной точки зрения и, во-вторых, предложить широкую концептуальную основу для понимания исследуемого феномена – публичных электронных услуг. Учитывая междисциплинарный характер исследований электронного правительства и сложность самого феномена электронной государственной услуги, мы не считаем, что целесообразно пытаться сформулировать одно общее, универсальное определение того, что означает публичная электронная услуга. Здесь возможна разная детализация и уровень абстракции в зависимости от конкретной цели исследования и дисциплинарной принадлежности.

Таким образом, задача состоит не столько в формировании общего понимания публичных электронных услуг, а в том, чтобы структурировать понимание концепции, то есть выявить существенные элементы и их взаимосвязи, аспекты и противоречия и тем самым привнести определенный порядок.

Важно и другое обстоятельство, отмеченное К. Корели и Д. Джойя: исследования в области электронного правительства, как правило, ориентированы на практику и, следовательно, тесно связаны с внедрением электронного правительства на практике [19].

Однако при исследовании электронного правительства следует сохранить эту тесную связь, не попадая в ловушку чрезмерного или преждевременного нормирования, имеющего цель удовлетворить практические цели. При разработке нормативных актов для практики электронного правительства необходимо помнить, что то, как риторически интерпретируется что-то, часто влияет на то, как это реализуется на практике [20].

С другой стороны, расплывчатая концептуализация электронных публичных услуг может приводить к расплывчатому пониманию их, и, как следствие, к плохой практической реализации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Sundgren B. What is a public information system // International Journal of Public Information Systems. 2005. 1. PP. 81–99.

2. Orman Levent V. Public Information Systems // Information Society. 1989. 6: 1/2.

3. Bozeman B., Bretschneider S. Public Management Information Systems: Theory and Prescription // Public Administration Review. 1986. №46. PP. 475–487.

4. Scupola A., Henten A., Nicolajsen H. W. E-Services: Characteristics, Scope and Concep-

tual Strengths // International Journal of E-Services and Mobile Applications. 2009. 1(3). PP. 1–16.

5. Lindgren I., Jansson G. Ecectronic services in the public sector: A conceptual framework // Government Information Quarterly. 2013.30:2. PP. 163–172.

6. Christensen T., Lægrid P., Roness P. G., Røvik K. A. Organisationsteori för offentlig sector. Malmö: Liber. 2005.

7. March J. G., Olsen J. P. Democratic Governance. New York: The Free Press. 1995.

8. Peters G. B. The Politics of Bureaucracy. London: Routledge. 2001.

9. Johnston J. Public Relations and the Public Interest. New York: Routledge. 2016.

10. Wheeler C. The public interest: we know it's important, but do we know what it means. In Creyke R. and Mantel A. (eds). AIAL Forum 48. Australian Institute of Administrative Law. 2006. PP. 12–26.

11. Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press. 2007.

12. Rothstein B. Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. Politik som organization. Stockholm: SNS Förlag. 2010.

13. Le Grand J., Bartlett W. The theory of quasi-markets. In Quasi-markets and social policy. Le Grand, J. and Bartlett W. (Eds.). Basingstoke, UK: Macmillan Press. 1993.

14. Lipsky M. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation. 1980.

15. Большакова Ю. М. Теория и практика реформирования сферы государственных и муниципальных услуг в развивающихся странах. – Сыктывкар, 2016.

16. Fountain J. Paradoxes of Public Sector Customer Service // Governance. 2001. 14:1. P. 55–73.

17. Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press). 1999.

18. Nordhaus W. D. Paul Samuelson and Global Public Goods (A commemorative essay for Paul Samuelson) [Electronic resource]. URL: http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/PASandGPG.pdf

19. Corley K., Gioia D. Building theory about theory building: what constitutes a theoretical contribution? 2011 // Academy of Management Review 36:1. PP. 12–32.

20. Røvik K. A. Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Libe. 2000.

CONCEPTUALIZATION OF PUBLIC ELECTRONIC SERVICES: PUBLICITY ASPECT

S. G. Eremeev
Pushkin Leningrad State University,
Saint-Petersburg, Russia

Yu. M. Bolshakova
Pushkin Leningrad State University,
Saint-Petersburg, Russia

ABSTRACT: the purpose of this article is conceptualization of public electronic services. It is noted that in e-government studies, the definition of "public" is used in most cases as a term that does not require explanation and, by default, means that the e-service is provided by a public sector organization. However, the term "public" is not as obvious as it might seem at first glance. With regard to information systems, the term "public" may also be interpreted as referring to the systems that are "available to the public", including all the services that may be available to the public, hence private electronic services are also referred to.

As a methodology and principal methods the authors used: an interpretive approach; an interdisciplinary approach; a consistent convergence of denotative meanings of each element of the linguistic construction "electronic public services", a method of analysis and synthesis.

Scientific novelty is in the critical analysis and interpretation of the aspect of publicity of electronic public services.

According to the results of the study, a new interpretation and interpretation of the aspect of the publicity of electronic services are proposed. The purpose of the study was twofold: first, to explore public electronic services from an interdisciplinary point of view and, second, to offer a broad conceptual framework for understanding the researched phenomenon – public electronic services. Taking into account interdisciplinary nature of e-government research and the complexity of the e-

government service phenomenon itself, we do not believe that it is appropriate to try to formulate a single, universal definition of what public e-service means. There may be different level of detail and abstraction depending on the specific purpose of the research and disciplinary affiliation.

KEYWORDS: public service, electronic public service, public service, functional and economic monopolism, public good.

AUTHORS' INFORMATION: Stanislav G. Eremeev, Dr. Sci. (Economics), Professor, rector, Pushkin Leningrad State University,
10, Pushkin hwy., St. Petersburg, 196605, Russia, eremeev.lengu.ru@gmail.com.

Yuliya M. Bolshakova, Cand. Sci. (Political), Senior Researcher, Leningrad State University,
10, Pushkin hwy., St. Petersburg, 196605, Russia, academy.prof.com@gmail.com.

FOR CITATION: Eremeev S. G., Bolshakova Yu. M. Conceptualization of public electronic services: publicity aspect // Management Issues. 2019. № 3 (39). P. 39—45.

REFERENCES

1. Sundgren B. What is a public information system // International Journal of Public Information Systems. 2005. 1. P. 81–99.
2. Orman Levent V. Public Information Systems // Information Society. 1989. 6: 1/2.
3. Bozeman B., Bretschneider S. Public Management Information Systems: Theory and Prescription // Public Administration Review. 1986. №46. P. 475–487.
4. Scupola A., Henten A., Nicolajsen H. W. E-Services: Characteristics, Scope and Conceptual Strengths // International Journal of E-Services and Mobile Applications. 2009. 1(3). P. 1–16.
5. Lindgren I., Jansson G. Ecectronic services in the public sector: A conceptual framework // Government Information Quarterly. 2013.30:2. P. 163–172.
6. Christensen T., Lægrid P., Roness P. G., Røvik K. A. Organisationsteori för offentlig sector. Malmö: Liber. 2005.
7. March J. G., Olsen J. P. Democratic Governance. New York: The Free Press. 1995.
8. Peters G. B. The Politics of Bureaucracy. London: Routledge. 2001.
9. Johnston J. Public Relations and the Public Interest. New York: Routledge. 2016.
10. Wheeler C. The public interest: we know it's important, but do we know what it means. In Creyke R. and Mantel A. (eds). AIAL Forum 48. Australian Institute of Administrative Law. 2006. P. 12–26.
11. Bozeman B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press. 2007.
12. Rothstein B. Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. Politik som organization. Stockholm: SNS Förlag. 2010.
13. Le Grand J., Bartlett W. The theory of quasi-markets. In Quasi-markets and social policy. Le Grand, J. and Bartlett W. (Eds.). Basingstoke, UK: Macmillan Press. 1993.
14. Lipsky M. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation. 1980.
15. Bolshakova Yu. M. Theory and practice of reforming the sphere of public and municipal services in developing countries. Syktyvkar. 2016 [Bol'shakova Yu. M. Teoriya i prak-tika reformirovaniya sfery gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v razvivayushchikhsya stranakh. Syktyvkar. 2016.] – (In Rus.).
16. Fountain J. Paradoxes of Public Sector Customer Service // Governance. 2001. 14:1. PP. 55–73.
17. Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press). 1999.
18. Nordhaus W.D. Paul Samuelson and Global Public Goods (A commemorative essay for Paul Samuelson) [electronic resource]. URL: http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/PASandGPG.pdf
19. Corley K., Gioia D. Building theory about theory building: what constitutes a theoretical contribution? 2011 // Academy of Management Review 36:1. P. 12–32.
20. Røvik K. A. Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Libe. 2000.