



УДК 338.46

© *Е. А. Карловская, 2012*

ТИПОЛОГИЯ И СИСТЕМАТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Карловская Е. А. – канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет», тел. (4212) 37-52-27, e-mail: E.A.Karlovskay@mail.ru (ТОГУ)

Многообразие и сложность форм государственных услуг актуализирует научную и практическую целесообразность смысловой упорядоченности множества государственных услуг, которая осуществлена в работе посредством таких общеизвестных процессов познания, как типологизация, систематизация и классификация.

Diversity and complexity of forms of state services actualize scientific and practical appropriateness of the semantic ordering of variety of state services which is carried out in the paper by such well-known processes of cognition as typology, systematization and classification.

Ключевые слова: государственные услуги, типология, систематика.

Смысловая упорядоченность множества государственных услуг представляется посредством таких общеизвестных процессов познания, как типологизация, систематизация и классификация.

В наиболее общем логико-философском виде эти инструменты познания применяются в настоящей работе в контексте представлений А. В. Хуторского о содержании терминов «типология», «систематизация», «классификация». «Упорядоченность в типологии, в отличие от классификации и систематизации, – онтологическая, опирающаяся на сущее, максимально приближающее субъективные представления к объективному смыслу различий в рядоположенных рядах. Тогда как классифицировать что-либо или систематизировать можно по разным основаниям, достаточно произвольно определяемым в зависимости от поставленных задач. ... Следует заметить, что все эти понятия и соответствующие им действия работают с элементами. Только по-разному. Типологизация – это выявление элементов с разными смыслами; классификация – это разбивка целого на элементы; систематизация – это оперирование с заданным набором элементов» [1].

Придерживаясь точки зрения А. В. Хуторского о разграничении применяемых в работе процессов познания, в первую очередь представим типологию государственных услуг, исходя из сущности государственного управле-

ния как системы, образуемой подсистемами целей и принципов осуществления государственного воздействия на общественную жизнедеятельность. Достижение целей в государственном управлении осуществляется определенным способом воздействия. Известно, что «предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную деятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической систем» [2]. Рассмотрение государственных услуг в ракурсе научных категорий управления вынуждает углублять целеполагающую форму посредством дифференциации государственных услуг через выделение особенностей процесса государственно-управленческого воздействия.

С точки зрения своей сущности организация предоставления государственных услуг есть внешне выраженное управляющее воздействие, т. е. это форма государственного управления. Государственная услуга (как форма государственного управления) – это несводимое благо в форме деятельности, это действие (или последовательность действий), цель которого – изменение социальных свойств товаров и услуг (наделение социальной полезностью объекта услуги и ее максимизация в рамках находящихся в распоряжении государства ресурсов), а задача – воздействие на общественную жизнедеятельность.

По нашему мнению, именно характер воздействия лежит в основе типологизации государственных услуг – выявлении элементов с разными смыслами. Поскольку спецификой государственного управления является выделение двух видов воздействия: обязывающего и позитивного, постольку в [3] нами позиционировано с выделением особенностей два типа государственных услуг, каждый из которых включает по два подтипа в зависимости от целей и задач, стоящих перед государством. Первый тип государственных услуг – государственные услуги, предоставление которых опосредовано властными государственными функциями (сопряжено с выполнением властных функций), второй тип государственных услуг – государственные услуги, предоставление которых опосредовано предоставлением прав на различные блага. Первый подтип – государственные услуги, целью предоставления которых является поддержание порядка, второй – государственные услуги, целью которых является обеспечение благоприятных условий жизни граждан и деятельности организаций.

Упорядоченность государственных услуг в типологии дополним систематикой – «классификация и группировка предметов и явлений по какому-либо принципу» [4]. Учитывая многообразие и сложность форм государственных услуг, научная и практическая целесообразность проведения систематизации этого явления не вызывает сомнений. Цель систематизации – отражение явления не разобщено, а в определенной системе заданного набора элементов, что позволяет глубже понять взаимосвязь и правильно использовать эти знания в практической деятельности. Помимо решения вопросов по отдельным классификационным видам, необходимо построение системы



ранжирования классификационных критериев по уровням с целью определения их значимости для выстраивания системы видов государственных услуг. Система, построенная из логически однородных единиц – государственных услуг – моноструктурна, т. е. целое очерчено как единственная структура, объединяемая типологически однородной системой связей. В такой ситуации системность самоочевидна, система государственных услуг совпадает с системой знания, проблема связей оказывается равнозначной проблеме построения универсальной классификации.

Следовательно, средством систематизации знания об организации и предоставлении государственных услуг выступает классификация. Другими словами, такая систематизация основывается на другой логической операции – на процедуре классификации, то есть на разделении множества явлений, отношений, свойств, признаков и т. п. на отдельные группы по тем или иным основаниям. Системный подход к классификации государственных услуг дает возможность комплексного исследования конструкции государственной услуги и ее модификаций. Детальное исследование теоретических и практических вопросов построения концепции классификации государственных услуг как системы является в настоящее время актуальным и необходимым.

Обобщение известных нам классификаций государственных услуг [5–12] свидетельствует о том, что они не позволяют в полной мере учесть все разнообразие оказываемых в практике государственных услуг. Общим для всех рассмотренных классификаций, по нашему мнению, является отсутствие системы взаимосвязи и определения последовательности расположения признаков услуг, что усложняет осуществление их анализа.

Системный подход требует составить иерархию уровней систематизации. Считаем целесообразным применить в этих целях мультиатрибутивную модель государственной услуги [13], что позволит упорядочить существующие признаки и расположить их в соответствии с уровнями мультиатрибутивной модели. Таким образом, авторская концепция предполагает построение классификационной системы государственных услуг как системы соподчинения классификационных групп государственных услуг по уровням мультиатрибутивной модели.

Обобщая имеющиеся в литературе и дополняя классификационные признаки государственных услуг и применяя мультиатрибутивную модель, можно предложить классификационную систему, основанную на 63 родовых признаках, объединенных в четыре группы по уровням мультиатрибутивной модели. В связи с ограничением объема работы укажем только оригинальные видовые признаки, не указанные другими авторами или трансформированные нами.

Первый уровень систематизации – системные критерии классификации, отражающие ядро услуги (ценностные свойства).

Деление осуществляется по двум основаниям:

– предназначение государственной услуги (связывание персоналий в единое общество, воспроизводство человеческого и социального капиталов);

– характер несводимого блага (социальные блага, смешанные коммунальные, смешанные блага).

Второй уровень систематизации – классификации, основанные на таком критерии, как технология оказания государственной услуги. Данный классификационный уровень позволяет выделить особенности процесса предоставления государственной услуги.

В рамках данного уровня систематизации государственных услуг применим воспроизводственный подход. В отечественной экономической литературе получили распространение, во-первых, взгляд на воспроизводство как цепь стадий: производство – распределение – обмен – потребление; во-вторых, рассмотрение распределения и обмена в их совокупности как сферы обращения [14]. Обращение к воспроизводственному подходу опосредовано возможностью теоретического абстрагирования и выявления различных признаков классификации государственных услуг при последовательной смене функций, интересов, целей, форм движения стоимости, лежащей в основе структурирования процесса воспроизводства. Несмотря на теоретическую абстракцию разделения всего цикла воспроизводства, данный подход позволит упорядочить существующие признаки и расположить их в соответствии со стадиями воспроизводства. Адаптация теории воспроизводственного цикла к особенностям оказания государственных услуг [3] позволяет осуществить распределение классификационных признаков по четырем стадиям цикла.

Стадия производства отражает условия создания (производства) государственной услуги, затрагивает технологии производства, правовые особенности оказания услуг, отраслевую принадлежность. К родовым и видовым признакам для классификации государственных услуг (ГУ), характерным для этой стадии производственного цикла, относятся:

- организационно-правовой статус производителя;
- основание сервисной деятельности производителя ГУ (ГУ, основанием деятельности по производству которых являются полномочия (функции); ГУ, основанием деятельности по производству которых является государственный заказ (контракт); ГУ, основанием деятельности по производству которых является государственное задание);
- функциональное назначение ГУ (функциональные; экономические; социально-гарантированные);
- отраслевая принадлежность ГУ;
- ведомственная принадлежность производителя ГУ;
- инициатор возникновения отношения по оказанию ГУ (ГУ, оказываемые по инициативе граждан и организаций; ГУ, оказываемые по инициативе государственных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений);
- количество составляющих процессов и сложность оказания ГУ (простые; сложные; комбинированные);
- содержание процесса производства ГУ;



– способ приема запроса на ГУ (ГУ, запрос на которые принимается при непосредственном контакте с заказчиком; ГУ, запрос на которые принимается бесконтактным методом);

– продолжительность процесса оказания ГУ (единовременные; длительные);

– степень регулярности предоставления ГУ (ГУ, предоставляемые однократно в течение деятельности; редко предоставляемые; периодически предоставляемые; систематически предоставляемые; регулярно предоставляемые; ежедневно предоставляемые);

– содержание конечного результата (информационно-консультационные; коммуникационные; финансовые; предоставление правообеспечивающих документов; изменение состояния предметов; изменение физического, умственного или экономического состояния услугополучателя);

– форма, в которой выражается результат деятельности по оказанию ГУ;

– степень стандартизации ГУ (уникальные; не стандартизируемые; частично стандартизируемые; стандартизируемые);

– степень участия услугополучателя в производстве ГУ (ГУ, включающие полное осуществление производителем функций по удовлетворению конечных потребностей клиента; ГУ, предоставляющие средства клиенту для самостоятельного выполнения функций по удовлетворению его конечных потребностей; ГУ, смешивающие выполнение функций производителем услуг с передачей части операций самому потребителю);

– технология производства (рутинные; высокотехнологические);

– организационно-технический (ГУ, предоставляющиеся в форме потребительских субсидий; ГУ, предоставляющиеся на условиях социального гранта; ГУ, предоставляющиеся на условиях заказа; ГУ, предоставляющиеся по смете);

– срочность оказания услуги (обычные (в соответствии с нормативными сроками оказания услуги); срочные; экспресс-услуги (с более коротким производственным циклом)).

Стадии распределения и обмена. Функцию распределения и обмена в экономических системах, прежде всего, реализует сфера обращения, осуществляющая движение ресурсов и благ, которыми располагает общество, непосредственно удовлетворяющее потребности людей. Стадия распределения регулирует распределение несводимых благ. Стадия обмена характеризует процесс доведения услуги до потребителя, форму взаимодействия потребителя и производителя.

Классификационные признаки на стадиях распределения и обмена отражают, в какой степени разные институциональные секторы экономики и потребители участвуют в создании государственных услуг и присвоении потребительского эффекта (получении выгоды). К таким признакам можно отнести:

– функциональная направленность (ГУ, ориентированные на общество; ГУ, ориентированные на домашнее хозяйство; ГУ, ориентированные на

личность; ГУ, ориентированные на организации);

- категория заявителя;
- форма выражения запроса на ГУ (ГУ, предоставляемая на основании письменного запроса; ГУ, предоставляемая на основании устного запроса; ГУ, предоставляемая на основании электронного запроса);
- место в экономике (ГУ, оказываемые в сфере материального производства; институциональные ГУ, связанные с реализацией обязательств государства; социальные ГУ, обеспечивающие жизнедеятельность населения);
- источники финансового возмещения издержек производителя ГУ;
- уровень бюджетного финансирования ГУ;
- условия оказания (программные; нормативно-правовые);
- степень возмещения издержек услугополучателем ГУ (ГУ, оказание которых полностью возмещается услугополучателем; ГУ, оказание которых частично возмещается услугополучателем (предоставляемые по регулируемым государством ценам); ГУ, оказание которых не возмещается услугополучателем);
- тип специализации ролей покупателя, плательщика и пользователя ГУ (ГУ, плательщиком, пользователем и покупателем которой является государство; ГУ, плательщиком и покупателем которой является государство; ГУ, плательщиком, пользователем и покупателем которой является физическое лицо или организация; ГУ, пользователем которой является физическое лицо или организация; ГУ, пользователем и покупателем которой является физическое лицо или организация; ГУ, пользователем и покупателем которой является физическое лицо или организация; ГУ, плательщиком которой является физическое лицо или организация);
- канал распределения ГУ (ГУ, организация предоставления которой возложена на многофункциональный центр; ГУ, организация предоставления которой не предполагает функционирование канала распределения);
- характер ответственности за результаты взаимодействия (ГУ, при которой за результаты взаимодействия ответственны все участники взаимодействия; ГУ, при которой вся ответственность за результаты взаимодействия отнесена к услугополучателю; ГУ, в которой вся ответственность за результаты взаимодействия отнесена к услугодателью);
- доминирующий способ конструирования взаимодействий (ГУ, конструируемая на силовых практиках взаимодействия (доминирует, определяет правила «игры», одна из сторон, поставщик услуг – государство); ГУ, конструируемая на маркетинговых обменных практиках взаимодействия участников).

Стадия потребления отражает непосредственно процесс оказания и первичного потребления государственной услуги. К таким признакам можно отнести:

- организационно-правовой статус потребителя ГУ;
- содержание удовлетворяемой потребности услугополучателя;
- мотивация к потреблению (ГУ, потребитель которой имеет бездифицитарную мотивацию к ее потреблению; ГУ, потребитель которой



имеет дефицитную мотивацию к ее потреблению);

– место предоставления ГУ (ГУ, объединяющие производство и потребление по месту производства; ГУ, объединяющие производство и потребление по месту потребления; ГУ, предоставляемые дистанционно с помощью технических средств);

– периодичность потребления ГУ (ГУ постоянного спроса; ГУ эпизодического спроса; ГУ периодического спроса);

– степень персонализации взаимодействия (формальная; персонализированная; сетевая);

– мотивации потребителя к потреблению (ГУ, получаемая для личного потребления; ГУ, получаемая для нужд домашнего хозяйства; ГУ, получаемая для деловых нужд; ГУ, получаемая для общественных нужд);

– степень массовости потребления ГУ (индивидуальные; коллективные; корпоративные);

– категория жизненных ситуаций (ГУ, охватывающие жизненные ситуации граждан; ГУ, охватывающие жизненные ситуации субъектов предпринимательской деятельности; ГУ, охватывающие жизненные ситуации некоммерческих организаций; ГУ, охватывающие смежные (общие) жизненные ситуации; ГУ, охватывающие общие управленческие задачи);

– «глубина» покрытия услугой «цепочки создания добавочной стоимости» (информационные; интерактивные; транзакционные);

– уровень доступности ГУ (общедоступные; ГУ с ограниченным доступом);

– степень контакта потребителя с производителем;

– характер воздействия на потребителя (ГУ, заключающиеся в осуществлении осязаемых операций; ГУ, заключающиеся в осуществлении неосязаемых действий);

– объект воздействия;

– цели услугополучателей (ГУ, реализующие конституционные права граждан; ГУ, обеспечивающие содействие услугополучателям в реализации их законных обязанностей; ГУ, реализующие законные интересы услугополучателей).

Третий уровень систематизации – классификации, построенные на основе внешних материальных и нематериальных элементов, характеризующих процессы, предшествующие предоставлению услуги, предоставления услуги, последующие за предоставлением услуги. На данном уровне выделяем следующие родовые и видовые признаки классификации:

– наличие регламента ГУ (регламентированные; нерегламентированные);

– наличие особых требований к помещениям для оказания ГУ (ГУ, предоставление которых связано с предъявлением особых требований к помещениям; ГУ, предоставление которых не связано с предъявлением особых требований к помещениям);

– уровень технического оснащения помещений для оказания ГУ (ГУ, предоставление которых связано с предъявлением особых требований к



оснащению помещений; ГУ, предоставление которых связано с предъявлением общих требований к оснащению помещений);

– уровень квалификации персонала, оказывающего ГУ (ГУ, требующие специальных профессиональных навыков; ГУ, требующие определенной квалификации; ГУ, не требующие специальных навыков и умений);

– технологические средства взаимодействия (ГУ, осуществляемые посредством технологических средств взаимодействия; ГУ, осуществляемые без применения технологических средств взаимодействия);

– сложность мониторинга результатов оказания ГУ (ГУ с возможностью беспрепятственного осуществления мониторинга; ГУ, проведение мониторинга результатов которых затруднено);

– субъект мониторинга (ГУ, подвергающиеся только ведомственному мониторингу; ГУ, подвергающиеся только мониторингу негосударственными общественными организациями и бизнес-сообществами; ГУ, подвергающиеся комплексно мониторингу ведомствами, негосударственными общественными организациями и бизнес-сообществами);

– предмет мониторинга (мониторинг ресурсов оказания ГУ; мониторинг процессов оказания ГУ; мониторинг результатов оказания ГУ; мониторинг конечного эффекта оказания ГУ);

– форма контроля (ГУ, подвергаемая текущему контролю; ГУ, подвергаемая последующему контролю; ГУ, подвергаемая текущему и последующему контролю);

– периодичность осуществления контроля (ГУ, подлежащая постоянному контролю; ГУ, подлежащая периодическому контролю; ГУ, подлежащая разовому контролю);

– инстанция обжалования решений и действий услугодателя (ГУ, обжалованная в досудебном порядке; ГУ, обжалованная в судебном порядке).

Четвертый уровень систематизации – классификации, индивидуализирующие восприятие государственной услуги потребителем. К родовым и видовым признакам государственных услуг на данном уровне следует относить:

– готовность потребителей к восприятию и потреблению ГУ (ГУ, потребление которой отражает позитивную реакцию потребителя и достижение социального эффекта; ГУ, потребление которой отражает негативную реакцию потребителя на некоммерческий продукт; ГУ, потребление которой отражает неопределенную или слабовыраженную реакцию на продукт;

– степень способности потребителя к конверсии полученных благ в способность достигать своих целей (ГУ, потребитель которой обладает высокой степенью способности к конверсии полученных благ в способность достигать своих целей; ГУ, потребитель которой обладает средней степенью способности к конверсии полученных благ в способность достигать своих целей; ГУ, потребитель которой обладает низкой степенью способности к конверсии полученных благ в способность достигать своих целей; ГУ, потребитель которой не обладает способностью к конверсии полученных благ



в способность достигать своих целей);

– качество требований услугополучателя (ГУ, к оказанию которой услугополучатель предъявляет завышенные требования; ГУ, к оказанию которой услугополучатель предъявляет объективные требования; ГУ, к оказанию которой услугополучатель не предъявляет требований);

– уровень доверия субъектов в процессе оказания ГУ (ГУ, основанная на авансированном доверии услугополучателя услугодателю и наоборот; ГУ, основанная на реальном доверии услугополучателя услугодателю и наоборот; ГУ, основанная на недоверии услугополучателя услугодателю и наоборот);

– соответствие нормативным срокам оказания ГУ (ГУ, соответствующая нормативным срокам оказания; ГУ, несоответствующая нормативным срокам оказания);

– доступность ГУ (доступные; малодоступные).

Классификации первого уровня имеют определяющее значение для построения законодательной базы системы государственных услуг, второго и третьего уровней – для их стандартизации и регламентации, четвертого уровня – для оценки потребительской ценности государственной услуги, эффективности и результативности сервисной деятельности сектора государственного управления.

Представленный в работе авторский методологический подход к типологии и систематике государственных услуг позволяет упорядочить их множество. Типология государственных услуг представлена, исходя из сущности государственного управления. Методологической основой научной систематизации государственных услуг является разделение всех классификаций государственных услуг в соответствии с уровневым видением мультиатрибутивной модели. Такой методологический подход дает возможность осуществить выход за привычные рамки вторичности восприятия классификации государственных услуг как статичного объекта в научном исследовании. Уровневое деление классификаций позволяет исследовать преломление отдельных свойств государственной услуги в функциональных целях.

Библиографические ссылки

1. Хуторской А. В. Типология, классификация, систематизация / А. В. Хуторской. Интернет-ресурс: <http://khutorskoy.ru/be/2007/1026/index.htm>
2. Пикулькин А. В. Система государственного управления: Учебник / А. В. Пикулькин. – М.: ЮНИТИ, 2008.
3. Карловская Е. А. Роль и значение государственных услуг в современном государственном управлении: Монография / Е. А. Карловская. – Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского государственного университета, 2010.
4. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник / Н. И. Кондаков. – М.: Наука, 1975.
5. Бесчастнова Л. В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: Автореф. дисс. / Л. В. Бесчастнова. – Саратов, 2008.
6. Галанов В. А. Рынок товаров и услуг для государственных нужд



(государственный товарный рынок) / В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев. – М.: ИНФРА-М, 2010.

7. *Голубева А. А.* Оценка новых форм взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг: Дисс. канд. экон. наук / А. А. Голубева. – СПб.: РГБ, 2007. Интернет-ресурс: <http://diss.rsl.ru>

8. *Данилин А. В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты: От политической задачи к архитектуре «электронного правительства» / А. В. Данилин. – М.: ИНФРА-М, 2004.

9. *Лукьянова А. В.* Планирование социально-значимых расходов на региональном уровне (методология на основе инструментов системы бюджетирования, ориентированного на результат) / А. В. Лукьянова. – Волгоград: ООО «Царицынская полиграфическая компания», 2010.

10. *Мониторинг* государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: Опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, и др. – М.: Экслибрис-Пресс, 2008.

11. *Нестеров А. В.* Методология властных услуг / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3.

12. *Тупчиенко В. А.* Развитие социально-экономической стандартизации в сфере государственных услуг: На примере услуг населению: Дис. д-ра экон. наук / В. А. Тупчиенко. – М.: РГБ, 2004. Интернет-ресурс: <http://diss.rsl.ru>

13. *Карловская Е. А.* Мультиатрибутивная модель государственной услуги / Е. А. Карловская // Социально-экономические проблемы современного общества: Мат-лы междунар. научно-практич. конф. Интернет-ресурс: <http://sociosphere.ucoz.ru>

14. *Николаева Е. Е.* Расширительная трактовка распределительных отношений в системе общественного воспроизводства: Симбиоз распределения с производством и обменом / Е. Е. Николаева. Интернет-ресурс: <http://teoria-practica.ru> // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 5.