

Н. В. Киселёва

аспирант

Воронежский государственный университет

КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ПРОЦЕССЕ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

В Указе Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»¹ одним из приоритетных направлений административной реформы названо организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, контроля и надзора, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. С момента издания этого указа категория «государственная услуга» с незначительными смысловыми вариациями прочно вошла в ткань нормативно-правового материала и стала системообразующей, так как обслуживание официально признано *функцией государственной власти*². Таким образом, впервые был закреплён интерес индивидуума-гражданина как руководящее начало управленческой деятельности и критерий качества, по сути, всякого властного органа³.

Однако вопрос о введении сплошной регламентации государственного обслуживания сопряжен с определенными трудностями: проблема состоит в том, что, прежде чем регулировать ту или иную деятельность, ее необходимо определить — не только дать дефиницию, но и *очертить пределы* такой деятельности с тем, чтобы государственный орган точно знал свои обязанности, гражданин-потребитель имел представление о границах ожидаемого результата, а конфликты по поводу ненад-

¹ СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

² Простой анализ нормативного материала свидетельствует о том, что впервые о государственных услугах было заявлено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 17 февраля 1998 г. «Общими силами к подъему России: (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)». См.: Рос. газета. 1998. № 36. Однако долгое время выражение «государственная услуга» существовало в статусе декларации и никак не влияло на правовой режим деятельности органов исполнительной власти.

³ Интересным представляется то обстоятельство, что о качестве государственных услуг речь идет даже в отношении судебной системы и перспектив ее развития до 2011 г., что абсолютно нехарактерно для отечественного правопонимания, в традициях которого суд рассматривается как правоохранительный, а не обслуживающий орган. См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 августа 2006 г. № 1082-р «О концепции Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 годы» // СЗ РФ. 2006. № 33. Ст. 3652.

лежащего обслуживания сводились бы к минимуму уже при первом контакте сторон этого сложного правоотношения. Другими словами, сам предмет деятельности (или содержание государственной функции) нуждается, с одной стороны, в отграничении от внешне схожих смежных экономико-правовых феноменов⁴, а с другой — в детальном внутреннем дифференцировании для целей оптимизации управления, а также создания и поддержания стратегически верного правового регулирования.

В связи с этим можно с уверенностью заявить, что цель административной реформы в части создания работоспособной системы государственного обслуживания не будет достигнута без предварительной инвентаризации конкретных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, и приведения этих услуг в некую единую систему, опирающуюся на определенные принципы, в большей степени обусловленные сферой общественных отношений, в которой осуществляется обслуживание. Очевидно, существуют два способа систематизации услуг. Первый способ связан с простым наблюдением за фактически сложившейся на сегодня деятельностью органов управления и отбором тех видов деятельности, которые подходят под некий идеальный критерий «услуги как таковой», «услуги вообще». Затем отобранный массив делится по одному или нескольким критериям: главное деление — по сфере общественных отношений. Таким образом, можно говорить об индуктивном характере формирования системы услуг, где систематизатор занят преимущественно описанием фактов, т.е. того, что есть реально и есть именно на данный момент.

⁴ По вопросам, связанным с отличием услуг от товаров и/или работ, мы можем порекомендовать следующие основные источники: *Брагинский М. И.* Договор подряда и подобные ему договоры. М.: Статут, 1999. С. 229; *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Кн. 3: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. 2-е изд. доп. и испр. М.: Статут, 2002. С. 207; Услуги. Правовой режим реализации. М.: Филинь, 1997. С. 11; *Жалинский А. Э., Козловская А. Э.* О возможности правового регулирования деятельности по оказанию оккультных услуг // Журнал рос. права. 2006. № 11. С. 60—64; *Ким Е. В.* Услуга как объект обязательства // Правоведение. 2005. № 3. С. 38—45; *Кабалкин А. Ю.* Договоры возмездного оказания услуг // Рос. юстиция. 1998. № 4. С. 8—10; *Калмыков Ю. Х.* К понятию обязательства по оказанию услуг в гражданском праве // Сов. государство и право. 1966. № 5. С. 116—119; *Степанов Д.* Услуги как объект гражданских прав // Рос. юстиция. 2000. № 2. С. 16—18; *Максимец Л. Г.* Некоторые проблемы определения «услуги» как объекта гражданского правоотношения в образовательной деятельности // Юрист. 2000. № 9. С. 41—43; *Нарозников Н. К.* Услуги и работы в сфере перевозок железнодорожным транспортом // Там же. 2005. № 4. С. 60—62; *Щуковская О. М.* О соотношении обязательств по оказанию услуг и обязательств по выполнению работ (подряда) // Правоведение. 2002. № 2. С. 204—208; *Thiell M.* Strategische Beschaffung von Dienstleistungen: Eine Grundlegung und Untersuchung der Implikationen dienstleistungsspezifischer Objektmerkmale auf Basis institutionenökonomischer Ansätze. Inaugural Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Hamburg, 2006. S. 15—63.

Второй способ в своей основе имеет дедуктивное начало и связан с воплощением в жизнь некой идеи о должном, о том, что необходимо, что должно существовать вне всяких условий. Такую модель фактически предлагает Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в редакции Указа Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274, в котором сказано: «Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами»⁵. Каковы логические следствия из этой официальной дефиниции?

Во-первых, категория «услуга» осталась нераскрытой, содержание ее — неизвестным, а характерные признаки — неназванными. И это указывает на большую теоретико-познавательную неопределенность знаний об услугах, когда явно легче использовать отрицательное определение (показать, чем услуга не является), нежели положительное, раскрыв все существенные признаки услуги в их взаимосвязи, притом единственно возможной.

По нашему мнению, любая услуга представляет собой целесообразную и требующую правового регулирования (в разных пределах) деятельность одного субъекта, направленную на достижение пользы другого субъекта и удовлетворяющую его интересы.

Во-вторых, продолжая характеристику официальной версии законодательной дефиниции, можно заметить отсутствие четкого перечня организаций, уполномоченных на государственное обслуживание населения. Тому есть рациональное объяснение: одни услуги можно, а другие нельзя передать на частнопредпринимательский уровень, поэтому определение, а самое главное — перераспределение государственных услуг напрямую зависит от их систематизации.

В-третьих, объективное по природе отнесение той или иной услуги к подгруппе государственных услуг поставлено в зависимость от максимально субъективного фактора — наличия нормативного правового акта, а именно федерального закона. Заметим, что на самом деле государственная услуга — та, которую может оказывать исключительно государство и никто кроме него. То есть у этого требования есть внутренняя и внешняя стороны: первая заключается в том, что государство должно в силу своего наличия делать нечто для своих граждан; суть второй состоит в том, что для некоторых видов деятельности объективно необходимо государственно-гарантированное единообразие.

Попытаемся проиллюстрировать сказанное выше более конкретными соображениями, связанными с систематикой услуг для целей адми-

⁵ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

нистративной реформы. Итак, концептуально важным представляется создание научно-методологических основ перечня государственных услуг. Переход от единого к множеству возможен — с логической точки зрения — только путем операции деления понятий, т.е. путем классификации⁶.

Если бы мы имели намерение перечислять все существующие классификации услуг, нам не хватило бы для этого и десятка страниц. Укажем для примера лишь важнейшие основания деления (классификации), реализованные в исследованиях либо в правовых актах. Услуги делятся:

— по характеру, по целевому назначению, по форме услуги, по форме обслуживания, по способу оплаты, по присутствию клиента в момент оказания услуги, по мотивам приобретения, по получателю услуги⁷;

— по осязаемости услуги, по соотношению персонала и технологии при оказании услуги, по степени взаимодействия потребителя и производителя, по степени относительного вовлечения товара, по объектам воздействия, по функциональной сущности услуги, по степени задействования материальных ресурсов⁸;

— по характеру удовлетворяемой потребности, по степени алгоритмизации оказания услуги, по конечной цели услуги, по форме организации (имеются в виду государственные и негосударственные услуги), по отношению к услугам государства и общества, по личностному признаку, по признаку простоты/сложности, по признаку добровольности/навязанности⁹;

— по социальному назначению, а внутри этой классификации — по функциональному назначению¹⁰.

⁶ Безусловно, для лучшего понимания предмета надо ознакомиться с описаниями деления понятий, данными в учебниках и учебных пособиях по логике, например: *Курбатов В. И.* Логика: Систематический курс. Ростов н/Д: Феникс, 2001. С. 144—147. Правда, в этой книге классификацию автор отличает от деления понятия по объему, понимая под классификацией мерологическое, а не таксономическое деление, что не бесспорно. Поистине фундаментальным трудом в области классифицирования является монография: *Воронин Ю. А.* Введение в теорию классификаций. Новосибирск: АН СССР, 1982.

⁷ См.: *Балалова Е. И., Каурова О. В.* Сервисная деятельность: Учет, экономический анализ и контроль: Учеб. пособие. М.: Дело и Сервис, 2006. С. 8—13. Здесь же приведена в принципе уникальная (отсутствующая в иных работах) классификация услуг с учетом конкретно-исторического фактора на существующие в период командно-административной экономики и существующие в системе рыночных отношений.

⁸ См.: *Кулибанова В. В.* Маркетинг сервисных услуг. СПб.: Вектор, 2006. С. 1619.

⁹ См.: *Сервисная деятельность: Учеб. пособие / С. Н. Коробкова, В. И. Кравченко, С. В. Орлов и др.* 3-е изд. СПб.: Питер, 2006. С. 24—27.

¹⁰ См.: *Лифиц И. М.* Теория и практика оценки конкурентоспособности товаров и услуг. 2-е изд., доп. и испр. М.: Юрайт-М, 2001. С. 159.

Небезынтересно отметить оригинальность американских ученых, предположивших существование товаров, сопутствующих услугам и услуг, сопутствующих товарам¹¹.

Общероссийский классификатор услуг населению, имеющий не нормативное, а информационно-ориентирующее значение, фактически предлагает только отраслевое деление услуг, имея в виду иерархическую классификацию с делением всего классификационного множества объектов на группы.

Классификатор разработан для решения следующих задач:

развития и совершенствования стандартизации в сфере услуг населению; осуществления сертификации услуг с целью обеспечения безопасности жизни, здоровья потребителей и охраны окружающей среды, предотвращения причинения вреда имуществу потребителей;

повышения эффективности применения средств вычислительной техники;

учета и прогнозирования объемов реализации услуг населению;

изучения спроса населения на услуги;

предоставления услуг населению предприятиями и организациями различных организационно-правовых форм собственности и гражданами-индивидуалами;

гармонизации классификации услуг населению с международными классификациями;

актуализации видов услуг с учетом новых социально-экономических условий в Российской Федерации.

Очевидно, среди целей конструирования классификатора нет познания сущности услуги как таковой. Но для гносеологической стратегии классификация как логическая операция непригодна. Здесь надо говорить о внутреннем сущностном дифференцировании явления, т.е. о такой логической операции, с помощью которой единое сущее рассматривается как система, где составные части и связи обладают равноценной познавательной значимостью, а установление различного рода соотношений частей целого — большим эвристическим потенциалом по сравнению с описанием самих частей.

Дифференцирование как отдельный описательный подход нашел яркое применение в регламентации процессуальной стороны государственного обслуживания — в административных регламентах. Образцы правового регулирования, т.е. сами административные регламенты, на сегодня стали многочисленны, но далеки от системного представления государственных услуг. В лучшем случае некоторые административные

¹¹ См.: *Хаксвер К., Рендер Б., Рассел Р., Мердик Р.* Управление и организация в сфере услуг. 2-е изд. / Пер. с англ. СПб.: Питер, 2002. С. 25. С их рассуждением трудно поспорить: ведь приобретая, например, телевизор, мы не можем обойтись при его эксплуатации без сопутствующей услуги телевизионного вещания, а придя в ресторан, нам для оценки кулинарного мастерства повара не обойтись без необходимости отведать блюдо (товар) и пр.

регламенты содержат перечень государственных услуг, оказываемых гражданам применительно к отдельной сфере деятельности (например, Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по оказанию государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию в Российской Федерации, утвержденный Приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 98¹²). Но существуют примеры административных регламентов, имеющих цель упорядочить процесс оказания какой-либо одной государственной услуги (например, Административный регламент предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 13 июня 2007. № 415¹³).

Такая ситуация исключает возможность системного представления о государственных услугах. Иными словами, в законодательстве существует тенденция к максимальной детализации порядка предоставления отдельной государственной услуги заинтересованным субъектам, а не конгломерация различных видов государственных услуг в едином акте. Данная ситуация нам представляется удобной для правоприменителя, работающего в соответствующей сфере обслуживания, но в то же время придающей громоздкость и хаотичность системе государственных услуг.

Сложить целостное представление о системе государственных услуг, оказываемых в России, можно только при разработке единого нормативного акта о видах государственных услуг. Подобная систематизация была бы полезна для дальнейшего процесса правотворчества в области разработки административных регламентов предоставления государственных услуг населению.

Осуществление операции деления понятия на классы нельзя смешивать с дифференцированием самого явления на некие подсистемы. В этих сходных операциях как будто происходит одно и то же, а именно переход от единого ко множому, что и дает основание для того, чтобы их путать. Таким недостатком отличается, например, позиция В. Д. Марковой, которая утверждает, что «классификация — это процесс разделения явления и разнесения его частей в определенные классы и категории»¹⁴. Далее у этого автора совершенно неправильное понимание сущности классификации находит выражение в целях классификации. В. Д. Маркова формулирует их так:

1) определить наиболее важные характеристики данного явления, которые отличают его от других и поэтому заслуживают специального рассмотрения;

¹² Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 21.

¹³ Там же. № 34.

¹⁴ Маркова В. Д. Маркетинг услуг. М.: Финансы и статистика, 1996. С. 22.

2) рассмотреть, в какой мере эти выделенные характеристики могут быть присущи другим классам;

3) улучшить понимание изучаемого явления¹⁵.

Вполне очевидно и не нуждается в комментариях ошибочное мнение автора, ибо всё перечисленное выше характерно для дифференциации явления, а не для классификации.

С научно-методологической точки зрения классификаций возможно большое количество, так как всякий раз исследователь может относительно произвольно выбирать основание деления понятий. Поэтому для достижения более серьезной и постоянной связи между теорией и практикой нужна некая метаклассификация, или классификация классификаций. Мы интуитивно понимаем, что для совершенствования государственного управления не всякая классификация услуг имеет смысл и назначение. Выберем целевой принцип как базис метаклассификации и разделим все классификации услуг на те, которые способствуют целям административной реформы, и те, которые нейтральны (индифферентны, неактивны, незвустичны) по отношению к ней.

Каковы же особенности юридически значимых классификаций услуг (мы в этой стадии рассуждения от критики переходим к первичному моделированию)?

Во-первых, они должны объективно и однозначно отражать реальную ситуацию в правовом регулировании: быть того уровня общности (абстрактности), который требуется объективными факторами, связанными со сферой обслуживания (скажем, бытовые услуги, услуги в области природопользования и финансово-расчетные услуги имеют совершенно разную природу, равно как и схему смыслового и понятийного деления).

Во-вторых, они должны указывать на различный правовой режим, распространяющийся на производителей и потребителей услуги, должны иметь правообразующее и/или правоизменяющее значение.

Пользуясь такими элементарными соображениями, не выстраивая пока еще никакой модели и не алгоритмизируя регулирование обслуживания, отметим, что услуги можно, с позиции реформы законодательства и управленческих властных институтов, делить:

— по уровню оказания — на внутригосударственные и международные;

— по критерию возмездности — на предоставляемые платно и бесплатно;

— по источникам финансирования — на финансируемые из госбюджета, муниципального бюджета, внебюджетных фондов и из коммерческих организаций;

— по характеру юридического основания оказания услуги — на договорные и внедоговорные;

— в зависимости от необходимости получения разрешения компетентного органа на их предоставление — на лицензируемые и нелицензируемые;

¹⁵ См.: *Маркова В. Д.* Указ. соч. С. 22.

— по критерию пересечения таможенной границы — на экспортируемые, импортируемые и внутригосударственные услуги;

— на услуги, оказываемые монопольным субъектом, субъектами в состоянии свободной или ограниченной конкуренции;

— по критерию значимости удовлетворения интереса потребителя услуг — на основные и сопутствующие им услуги;

— на сертифицируемые (стандартизируемые) и несертифицируемые услуги;

— по критерию ценообразования — на услуги, цены на которые складываются в результате государственного регулирования, и услуги, цены на которые складываются свободно;

— по количественному критерию — на простые (один исполнитель, один потребитель, один результат) и сложные;

— по критерию необходимости для потребителя на основные и дополнительные (основная услуга прямо направлена на удовлетворение конкретной потребности, дополнительная услуга «сопровождает» основную и, как правило, отдельно от основной не применяется, так как в ее обособленном предоставлении нет смысла).

Немаловажно для теории разграничение услуг по нескольким критериям одновременно: субъектам, оказывающим услуги; субъектам, потребляющим услуги; источникам финансирования деятельности по оказанию услуги. Многомерная классификация услуг более важна, нежели внутренняя дифференциация этого явления. Так, в теории сегодня существует проблема разграничения государственных, публичных и социальных услуг. Для многомерного подхода здесь нет проблемы: государственные услуги противопоставляются муниципальным и частным, публичные — персональным, а социальные — услугам, не имеющим общезначимого социального эффекта.

Итак, мы показали, сколь глубока и интересна проблема классифицирования того или иного социально-экономического явления. Особенно важной она становится только тогда, когда соизмеряется с целями некоторого мероприятия, плана, программы и иными экономико-политическими обстоятельствами. Отметим, что роль права здесь явно не первичная, в какой-то мере ее можно свести к оформлению результатов, в том числе и результатов классификаций.