УДК [352/354:001.4](477)

Карпенко А.В.,
кандидат наук государственного управления,
докторант кафедры государственной политики и
управления политическими процессами
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

КРИТЕРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ДЕФИНИЦИЙ ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА СФЕРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ УСЛУГ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Обоснована необходимость теоретического упорядочения категорий сферы государственных и муниципальных услуг с помощью критериев формулирования определений основных терминов и понятий, отвечающих требованиям науки государственного управления. Разработана единая система критериев формирования дефиниций в понятийно-категориальном аппарате науки государственного управления на примере сферы предоставления услуг органами исполнительной власти. Рекомендовано использовать авторскую парадигму исследования критериев и категорий дефиниций в методологии создания целостных терминологических систем различных отраслей науки.

Ключевые слова: управленческие услуги, система критериев, категории дефиниций.

Современное развитие науки государственного управления невозможно без обоснованного переосмысления предметной области предоставления услуг органами государственной власти и местного самоуправления. Осуществление власти государства основано на эффективной работе его институтов (субъектов государственного управления), которые должны осуществлять как политическое влияние на общество, так и управление правовыми, экономическими, информационными, социальными, культурными и другими отношениями в нем.

Вопреки желанию украинской власти воплотить в реальность радикальные реформы, направленные на улучшение уровня жизни граждан, в стране наблюдается тотальное обнищание и разочарование существующей властью, что вызвано проблемами не столько экономического характера, сколько неспособностью далее осуществлять государственное управление на принципах жестко отлаженной работы огромного иерархически структурированного административного аппарата. Сегод-

ня для повышения уровня демократичности, функциональности, технологичности и мобильности государственного управления необходимо полностью заменить всю систему его реализации. В этом случае особенную актуальность приобретает проблематика предоставления качественных услуг органами исполнительной власти, что обусловлено необходимостью трансформировать бюрократическое администрирование в демократическое управление, а также рационально использовать имеющиеся ресурсы для обеспечения общественных интересов.

Сегодня проблематика теоретического осмысления научных основ сферы управленческих услуг является широко востребованной среди ученых как в Украине, так и в Российской Федерации. Особое внимание данной предметной области в своих исследованиях уделили: В. Аверьянов, В. Александров, В. Бакуменко, Т. Буренко, С. Белов, П. Баранов, Р. Гаврилюк, В. Гаращук, О. Гриценко, В. Гусев, В. Гюлумян, А. Данилин, В. Долечек, Т. Жукова, В. Ильяшенко, С. Кирсанов, О. Костюков, В. Кривенюк, М. Кустова, Ю. Куц, А. Медведев, А. Нестеров, П. Пацуркивский, А. Поляк, О. Прудиус, Н. Путило, А. Рудик, Л. Терещенко, Б. Савченко, С. Серегин, О. Симагина, В. Сороко, С. Сосновский, Ю. Тихомиров, А. Чемерис, Г. Чмиленко, Н. Шевелева, Ю. Шаров. Однако *нерешенной частью общей проблемы* является отсутствие четкого разграничения категорий «публичные услуги», «государственные услуги», «административные услуги» и «управленческие услуги» из-за различий в понимании их смысла. Для оптимального (однозначного) определения сущности и признаков перечисленных понятий необходимо создать единую систему критериев их формирования в науке государственного управления.

Целью статьи является установление оптимальных критериев формирования составляющих элементов понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами исполнительной власти.

Признаком эволюции государственного управления как научной отрасли является формирование понятийно-категориального аппарата, который состоит из терминов, возникших как в процессе ее становления, так и заимствованных из смежных отраслей науки. Создание терминологической системы какой-либо предметной области необходимо для обеспечения:

— взаимопонимания между теоретиками и практиками;

— исторической наследственности научного знания;

— возможности смыслового углубления различных понятий (определение их толкований, детализация, уточнение и т.д.);

— проектно-технологического внедрения смысла, заложенного в категориях;

— возможности взаимного обогащения с другими отраслями знаний[1].

Поэтому правильное истолкование понятий и умелое определение необходимых категорий является основополагающим инструментом в процессе создания структуры фундаментальных знаний в отрасли науки государственного управления. Обоснованное применение того или иного термина свидетельствует о высоком уровне ментальности и профессиональном развитии государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления в процессе их практической деятельности.

Заметим, что с помощью внедрения понятий происходит формирование представления об «общем» и «существенном» в изучаемых предметах и явлениях, хотя, с другой стороны, понятия являются абстракцией, полученной вследствие сознательного и целенаправленного выделения существенных качеств объектов исследования, а также сосредоточения на аспектах, которые раскрывают сущность, закономерности и тенденции развития научной сферы. Формулировка понятия не является навечно установившейся, его истолкование изменится в ходе дальнейшего углубленного изучения представлений о предметах или явлениях исследования. Поэтому часто термины, недостаточно отображающие реальную сущность (содержание) понятий, или исчезают из обихода, или приобретают новый смысл на практике. Вместо устаревших терминов возникают новые, которые точнее пере-

дают смысл категорий и тем самым больше приближаются к отображению реальной действительности. Определение понятия и связанные с ним представления отображают значение слов и словосочетаний, с помощью которых они выражаются[2].

Несмотря на отсутствие общепринятого определения, терминами зачастую называют обозначения научных понятий, которые выражаются специальными словами (словосочетаниями) и составляют основу научной лексики[3].

Правильность формулирования термина основана на взаимосвязи различных логико-методологических процедур (типологизации, идеализации, верификации, абстрагировании, экспликации, экстраполяции). В процессе создания понятийно-категориального аппарата исследуемой предметной области ученые определяют, каким именно термином следует обозначить то или иное понятие или категорию. Кроме того, для раскрытия содержания термина необходимо краткое логическое определение, которое устанавливает его отличительные признаки (смысл и границы)[4].

Поскольку наука государственного управления находится на этапе эволюционного реформирования и систематизации ключевых основополагающих терминов, то и в процессе исследований ученые пользуются понятиями, которые имеют разные (альтернативные) значения. По мере окончательного становления упомянутой науки многозначные понятия постепенно приобретают характер однозначных терминов.

В соответствии с Национальным стандартом Украины (ISO 1087-1:2007), который обеспечивает систематизированное описание понятий в сфере терминологии, под *понятием* понимается «единица знаний, которая состоит из уникального набора свойств (характеристик)», а под *термином* — «словесное обозначение определенного общего понятия в конкретной предметной сфере»[5].

В контексте данного исследования понятиями мы будем называть сформировавшуюся мысль, обобщающую свойственность предметов и явлений по специфическим признакам сферы государственного управления, а терминами — лексическое выражение научного обозначения понятий и категорий (как более обобщенных и фундаментальных понятий) сферы предоставления услуг органами власти, которые входят в управленческую лексику посредством формирующейся терминологической системы.

С точки зрения семиотики любое научное понятие представляет собой единство трех составляющих: обозначаемого (реального объекта), знака (термина) и определения (понимания) данного термина. В процессе любого коммуникационного обмена субъекты взаимодействия обмениваются знаками, а понимают под этими знаками определенные значения. Проблема неверного толкования термина основывается на отсутствии коммуникационного взаимодействия между этими тремя составляющими[6]. Поэтому для обеспечения ясности и должного восприятия каждого понятия или категории необходимо создать эффективную терминологическую систему (взаимосвязанное множество терминов), достаточно полно характеризующую исследуемую отрасль науки.

В каждой предметной области науки государственного управления (в частности в сфере предоставления управленческих услуг) используется определенная совокупность терминов для обозначения базовых применяемых понятий, составляющих основу его понятийно-категориального аппарата.

По мнению автора, на современном этапе становления науки «государственное управление» основой понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами исполнительной власти являются термины, раскрывающие субъективно-видовую составляющую их формирования, а именно: «государственные услуги», «муниципальные услуги», «административные услуги», «управленческие услуги», «социальные услуги», «юридические услуги», «правовые услуги», «публичные услуги», «аналитические услуги», «консультационные услуги», «хозяйственные услуги», «рекреационные услуги» и т.д.

На сегодняшний день в нормативно-правовой базе Украины и Российской Федерации не существует оптимальных терминов понятийно-категориального аппарата исследуемой нами сферы из-за того, что в мировой науке отсутствует концептуальная теория управленческих услуг. Кроме того, терминосистема государственного управления переполнена большим количеством противоречивых и устаревших терминов, что приводит к использованию учеными разного понятийного поля в процессе своих исследований с целью трансформировать его под необходимый им конечный результат. Заметим, что упорядочение категорий сферы предоставления услуг требует внедрения системы критериев формирования терминов, определения которых соответствовали бы современным государственно-управленческим требованиям. Использование таких критериев позволит правильно отразить смысл научных понятий, их сущность, этимологию, языковую адаптацию, степень коммуникативности, а также обозначить сферу применения в научно-теоретических исследованиях и практической деятельности.

В более ранних научных исследованиях автором при научном обозначении понятия «информационные услуги»[7] было предложено использовать следующие критерии формирования его термина: актуальность, релевантность, унификация, достаточность, удобность, конкретность, полезность, полнота, рациональность и однозначность (табл. 1).

Таблица 1 — Критерии формирования терминов понятийно-категориального аппарата сферы услуг органов исполнительной власти

Критерий	Характеристика
Актуальность	важность значения термина в реальном времени
Достаточность	количество информации, необходимой для оптимального определения сущности и содержания термина
Удобность	благоприятность (комфортность) в использовании толкования термина
Конкретность	возможность отображать наиболее существенное значение термина
Полезность	возможность отображать степень эффективности использования термина в процессе предоставления услуг органами власти
Полнота	возможность отображать всецелость и совершенство определения термина
Рациональность	отсутствие дублирования информации в определении термина
Релевантность	соответствие толкования термина современным требованиям отрасли государственного управления
Однозначность	точное, четкое определение термина и отсутствие излишней детализации
Унификация	возможность универсального использования термина в разных сферах предоставления государственных и муниципальных услуг

Поскольку процесс научного закрепления используемых понятий происходит комплексно при формулировании термина и определении его толкования, такая система критериев является незавершенной, из-за того что она не полностью раскрывает как логическую, так и языково-лексическую природу формирования понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами власти. По мнению автора, целесообразно более подробно проанализировать существующие научные исследования по разработке требований к содержанию и принципов формулирования научных терминов, которые можно применить к сфере государственного управления. Среди них стоит упомянуть требования к терминам, предложенные украинскими специалистами Л. Васенко, В. Дубичинским. и О. Кримец, в контексте использования современной научной лексики: системность (принадлежность термина к определенной системе понятий), однозначность (отображение только одного понятия), мотивированность (языковая форма, определяющая понят-

ность), точность и отсутствие синонимов. Кроме того, нельзя не согласиться с мнением авторов о том, что существенные признаки понятия представлены не столько в термине («имени» понятия), сколько в определении его значения. Интересным для нашего исследования представляется предложение схематического обозначения структуры научного понятия, которое состоит из термина и дефиниции (рис. 1)[8].

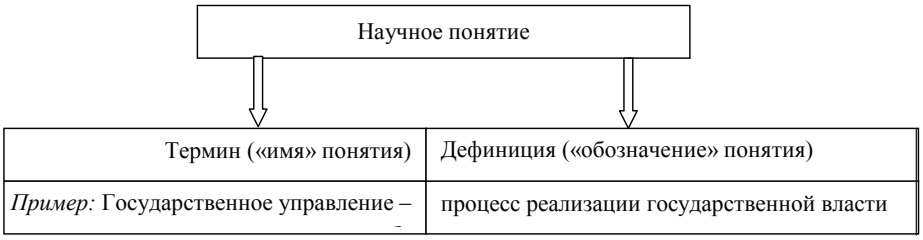


Рис. 1. Структура научного понятия

Изложенную концепцию косвенно подтверждают и другие ученые, которые трактуют дефиницию как логическое определение понятия, отражающее его отличительные признаки[9]. Однако такое утверждение является неверным, и тут стоит согласиться с мнением ведущего российского ученого в области терминоведения В. Лейчика, который считает, что «...дефиницией в логике называют вид суждения, состоящий из определяемой, левой части (Definiendum — Dfd) и определяющей, правой части (Definiens — Dfn), причем термин — это Dfd, а правая часть содержит только определение его значения, а не всю дефиницию; так что логически правильно было бы сказать, что термину соответствует определение его значения или определение обозначаемого термином понятия»[10].

По мнению автора, в дальнейших исследованиях для целостного понимания терминологической системы науки государственного управления (в частности сферы управленческих услуг) было бы более корректно при изучении принципов, характеристик и требований, определяющих суть и признаки формирования основных понятий, использовать формулировку «критерии формирования дефиниций», а не «критерии формирования терминов». Данное уточнение обусловлено тем, что предметом изучения как процесса создания, так и необходимого соответствия составляющих элементов понятийно-категориальному аппарату сферы управленческих услуг являются не только «имена» научных понятий (термины), а также их определения (толкования, трактовка, формулировка).

Возвращаясь к анализу характеристик и принципов формирования дефиниций, применимых к сфере государственного управления, следует отметить обобщающие требования, разработанные И. Волковой. Исследователь считает, что дефиниция должна: содержать только существенные признаки для идентификации одного понятия; адекватно (соразмерно) отображать понятие; системно отражать место понятия в понятийно-категориальном аппарате исследуемой сферы; лингвистически правильно соответствовать нормам научной лексики; быть краткой (немногословность дефиниции свидетельствует о четкой систематизации понятия). Вместе с тем дефиниция не должна быть тавтологической (отображать признаки, которые уже отражены в буквальном значении термина) и не иметь замкнутость логической цепочки, при которой одно понятие определяется через другое, которое, в свою очередь, объясняется через первое[11].

Другой российский ученый Г. Чернобель достаточно глубоко исследовал философско-правовую основу законодательных дефиниций, акцентируя внимание на том, что определения с оптимальной адекватностью должны отражать сущность дефинируемого явления; иметь конвенциональный характер (базироваться на определенном научном признании, консенсусе) и носить дискурсивный характер (находиться в определенном логическом сцеплении с

предшествующими общепризнанными или устоявшимися дефинициями)[12].

Логическим продолжением исследования формирования основ законодательной терминологии является концептуальная «система принципов дефиниций», изложенная в монографии В. Туранина, которая включает в себя: правовую безупречность (законодательные определения терминов не должны содержать правовые коллизии и противоречить существующим дефинициям и нормам); адекватность отражения сути понятия (отображает максимальную возможность последовательной и эффективной работы с определяемым термином); системность (подразумевает полноценное функционирование дефиниции в единой системе); краткость формы наряду с полнотой содержания (признаки определяемого понятия следует четко выражать, систематизируя и упорядочивая лексику); логичность изложения (отражается в установлении и укреплении логических связей внутри самого определения и основывается на последовательности его изложения); лингвостилистическая грамотность (сформулированная в окончательной форме дефиниция должна соответствовать всем нормам языка изложения)[13].

Разнообразные и многогранные понятия в границах определенной нами предметной области обладают рядом общих признаков, которые определяют толкования термина как самостоятельной лексической единицы. В соответствии с Национальным стандартом Украины (ДСТУ 3966:2009)[14] определим общие требования к сущности термина (как лексической единицы) понятийно-категориального аппарата науки государственного управления (табл. 2).

Таблица 2 — Общие требования к сущности термина как лексической единицы в науке государственного управления

Требование	Значение
Системность	характеризует соответствие принципам общей системности, в частности взаимосвязь с другими терминами внутри терминосистемы
Лексическое соответствие понятию	характеризует предельную ясность при восприятии большинством пользователей лексического значения обозначаемого термином понятия
Однозначное соответствие понятию	характеризует однозначное соответствие термина только одному обозначаемому понятию
Рациональная краткость (лаконичность)	характеризует оптимальное соотношение минимальной длины термина с максимальным количеством терминоэлементов, раскрывающих сущность обозначаемого понятия
Стилистическая нейтральность	характеризует нейтральный, лишенный экспрессии и эмоций языковый стиль изложения сущности обозначаемого понятия
Деривационная (словообразовательная) способность	характеризует способность (возможность) словесной основы термина образовывать другие производные термины
Языковая правильность	характеризует соответствие формулировки (написания) термина фонетическим, морфологическим, синтаксическим и словообразовательным нормам используемого языка
Доминирование национального языка (Языковая приоритетность)	характеризует приоритетность использования родного языка над заимствованными и иноязычными словами в процессе терминообразования
Гармоничность	характеризует употребление заимствованных из других отраслей или языков близких по смыслу терминов в случае отсутствия аналога обозначения определенного понятия в науке государственного управления или в национальной лексике
Отсутствие тавтологии	Характеризует отсутствие дословного повторения одного и того же смысла в названии термина и его определении

Правильное формулирование дефиниций позволит завершить формирование понятийного поля, которое является четко обозначенным множеством взаимосвязанных терминов, отображающих структуру понятийно-категориального аппарата сферы управленческих услуг на современном этапе развития. Заметим, что и в целом оптимальное формулирование современными исследователями дефиниций науки государственного управления необходимо для их адекватного восприятия и однозначного толкования, что послужит основанием нормативного установления соответствующей терминологии в законодательстве Украины. Каждая новая дефиниция должна быть научно обоснована и нормативно закреплена с целью устранения возможного недопонимания ее сущности при практическом использовании.

На основе вышесказанного для оптимальной формулировки всех дефиниций понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами государственной власти и местного самоуправления автором предполагается разработать единую систему критериев их формирования. В процессе решения этой задачи кроме упомянутых ранее наработок автора будем использовать результаты проведенного выше анализа существующих принципов формирования дефиниций, а также требования к формулированию терминов национальных и международных стандартов.

С целью более полного отражения всей специфики рассматриваемой предметной области автором предлагается пересмотреть ранее предложенную им систему критериев путем ее подробной детализации, добавления новых составляющих элементов (деривационности, интерактивности, краткости, логичности, лоббируемости, пертинентности, правильности, приоритетности, системности и заимствованности), а также разделить их на три категории определения дефиниций: лексико-лингвистическую, логико-гносеологическую и информационно-коммуникационную (рис. 2). Полученные научные результаты в ходе проведенного исследования проблемного аспекта формирования дефиниций дают возможность сформулировать ряд следующих выводов и рекомендаций.

Для однозначного определения сущности и оптимального формулирования дефиниций (терминов, определений, понятий) сферы управленческих услуг органами исполнительной власти создана единая система критериев их формирования в понятийно-категориальном аппарате науки государственного управления. В последующем использование адекватных научных определений необходимых терминов в тексте нормативно-правовых актов будет являться существенным катализатором процесса повышения уровня доступности государственных и муниципальных услуг каждому гражданину, опорой его правовой стабильности и основой для уверенности в открытости власти.

В авторской парадигме исследования удалось не только создать, обосновать, проанализировать, синтезировать и упорядочить критерии и категории дефиниций, но также объединить их разнохарактерные признаки, что может быть использовано в методологии создания целостных терминологических систем как в теории и практике государственного управлении, так и в других отраслях науки.

Систему критериев (категорий) формирования дефиниций рекомендуем использовать при проведении статистических исследований (в частности при анкетировании) для выявления наиболее оптимальных значений существующих терминов (понятий) требованиям изучаемой предметной области.

Предложенная система критериев дефиниций не является догмой, поскольку является новой в теории государственного управления и нуждается в обоснованной дискуссии не только в Украине, но и в Российской Федерации для усовершенствования подходов к проблематике ее решении. Проблематике разграничения категорий «публичные услуги», «государственные услуги», «административные услуги» и «управленческие услуги» путем формулирования их дефиниций в науке государственного управления на основе предложенной системы критериев автор уделит внимание в последующих научных исследованиях.

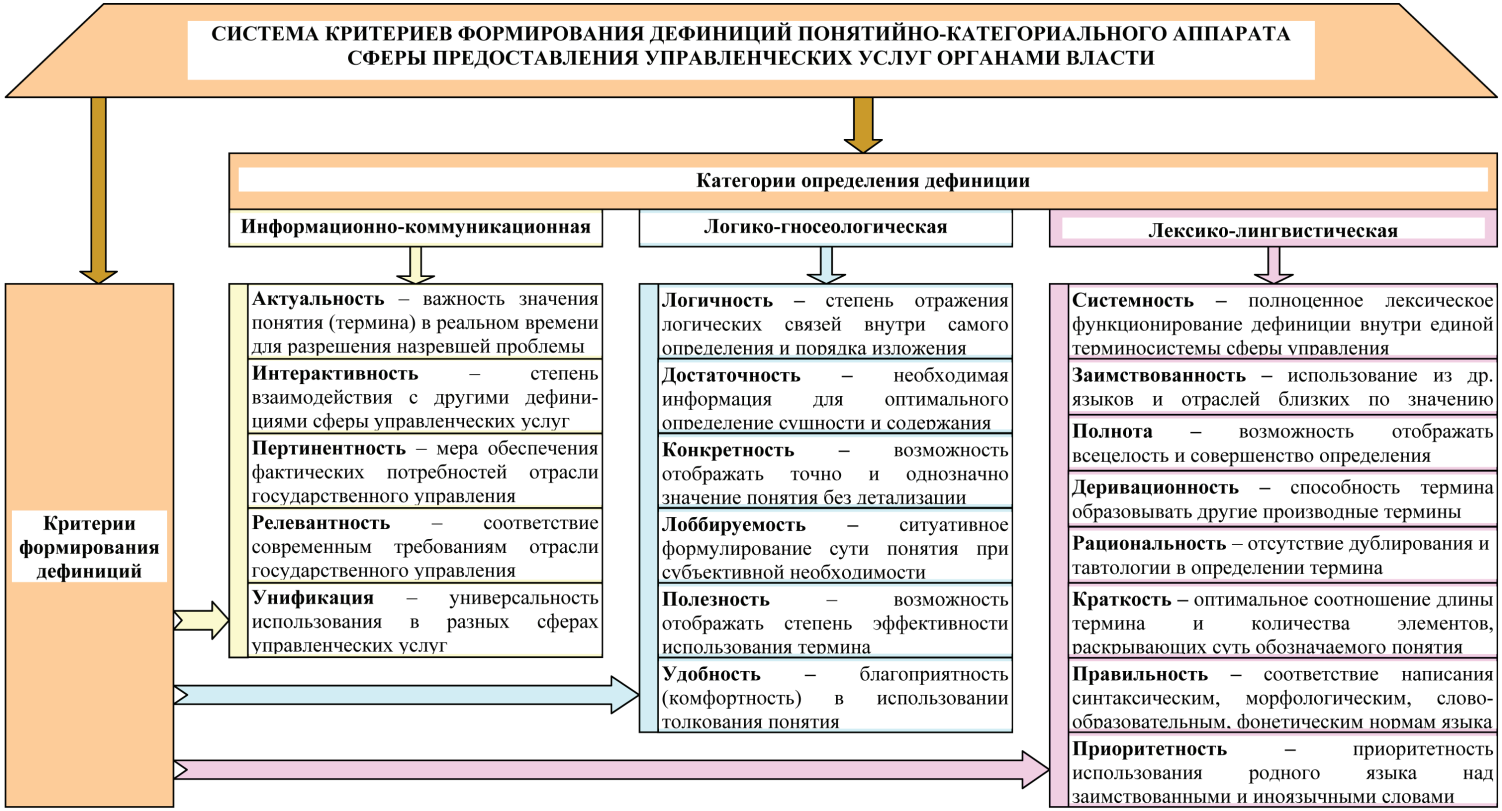


Рис. 2. Система критериев и категорий формирования дефиниций сферы управленческих услуг

[1] Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії "державне регулювання" / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУ. — 2007. — № 3. — С. 47.

[2] Савицький В. Т. Документаційне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України: Монографія / В.Т. Савицький; за ред. В.М. Олуйка; Хмельницький ун-т управління та права. — К.: КНТ, 2008. — С. 11.

[3] Организация работы с документами: Учебник / Под ред. В.А. Кудряева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С. 50.

[4] Пособие по регламентации и стимулированию [Электронный ресурс] / Технологии регламентации деятельности и стимулирования труда. — Режим доступа: http://www.upravtech.ru/book/list.php?SECTION_ID=113.

[5] Термінологічна робота. Словник термінів. Частина 1. Теорія та використання (ISO 1087-1:2000, IDT): ДСТУ ISO 1087-1:2007. — К.: Держспоживстандарт України, 2008. — С. 2—5.

[6] Матвєєв Є.Е. Організація регіональних систем інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва: дис. .... канд. екон. наук: 08.10.01 / Матвєєв Євгеній Едуардович. — Л., 2005. — С. 59.

[7] Карпенко О. Специфіка нормативно-правового трактування терміну «інформаційні послуги» у законодавстві країн СНД / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. — 2011. — Вип. 4 (48). — С. 10—15.

[8] Васенко Л.А. Фахова українська мова: Навчальний посібник / Л.А. Васенко, В.В. Дубічинський, О.М. Кримець. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — С. 75.

[9] Словарь иностранных слов. Под ред. И.В. Лехина, С.Н. Лакшиной, Ф.Н. Петрова, Л.С. Шаумяна. Изд. 6-е, перераб и доп. — М.: Изд-во "Советская энциклопедия", 1964. — С. 206.

[10] Лейчик В.М. Терминоведение: предмет, методы, структура / В.М. Лейчик. — М.: Изд-во ЛКИ, 2007. — С. 24.

[11] Волкова И.Н. Стандартизация научно-технической терминологии / И.Н. Волкова. — М.: Изд-во стандартов, 1984. — С. 41—44.

[12] Чернобель Г.Т. Правовые понятия и их применение в законах / Г.Т. Чернобель // Законодательная техника: Научно-практическое пособие. — М.: Городец, 2000. — С. 80—81.

[13] Туранин В.Ю. Теория и практика использования законодательных дефиниций: Монография для аспирантов, студентов юридических вузов и фак. / В.Ю.Туранин. Монография. — Москва, 2009. — С. 25—31.

[14] Термінологічна робота. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять: ДСТУ 3966:2009. — К.: Держспоживстандарт України, 2010. — С. 13—15.

Karpenko A.V., e-mail: karpenko_phd@ukr.net
Candidate of State Administration Sciences, doctoral candidate of the department of state policy and governance of political processes of the National Academy of State Administration under the President of Ukraine

CRITERIA OF THE FORMATION OF DEFINITIONS OF THE CONCEPTUAL-CATEGORICAL APPARATUS OF THE SPHERE OF PROVIDING MANAGEMENT SERVICES BY THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT BODIES

The need of theoretical adjustment of the categories of the sphere of state and municipal services with the help of criteria of formulation of the basic terms and concepts definitions meeting the requirements of state administration science is proved. A unified system of the criteria formation of definitions in conceptual-categorical apparatus of state administration science on the example of the sphere of providing services by the executive power bodies is worked out. It is recommended to use the author's paradigm of the study of criteria and categories of definitions in the methodology of creation of the integral terminological systems in various branches of science.

Key words: administrative services, a system of criteria, categories of definitions.