

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 1, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351.338

А. В. Соколов,
к. держ. упр., завідувач кафедри управління персоналом і економіки праці,
Запорізький національний технічний університет

ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. Проаналізовано перехід від бюрократичної до сервісної моделі державного управління, в основі якої лежить сервісна логіка функціонування і розвитку сектора державного управління. Розкрито чотири виміри «сервісної» моделі держави. Розглянуто зарубіжний досвід сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах та виділено основні принципи сервісної моделі держави. Акцентовано увагу на особливостях стратегій у сучасному процесі реформування державного управління. Виокремлено основні проблеми реалізації теорії «сервісної» держави. Показано можливості перегляду стосунків між державою і суспільством шляхом суб'єктно-орієнтованої спрямованості діяльності сектора державного управління як чинника економічного і соціального добробуту. Визначені необхідні умови функціонування і розвитку сектора державного управління - суб'єктна орієнтація його діяльності, яка припускає зміну об'єктної державної дії на суб'єкт-суб'єктні взаємодії, максимальну реалізацію суб'єктних якостей учасників такої взаємодії, переорієнтацію на задоволення потреб зовнішніх суб'єктів, обліку їх цілей і інтересів. Узагальнено сутність сервісної логіки вдосконалення інститутів держави, їх призначення і діяльності. В цілях реалізації моделі «сервісної» держави запропоновано концептуальну орієнтацію сектора державного управління на: надання сервісного продукту, який оцінюється користувачем і суспільством; створення можливості і умов для виробництва такого продукту; узгодження цілей і інтересів, ресурсів і потенціалу усіх залучених в процес надання державної послуги сторін.

The article discussed prerequisites and characteristics of the model "service" of the state in public administration. Analyzed the transition from the customer bureaucratic model of public administration, which is based on service logic operation and development of the general government. Revealed four dimensions "service" model state. Foreign experience of modern administrative reforms in foreign countries and highlighted the basic principles of service model state. Attention is focused on the features of modern process strategies in public administration reform. Author determined basic problems of implementing the theory of "service" state. The possibilities of viewing the relationship between state and society by subject-oriented focus of the general government as a factor of economic and social well-being. The necessary conditions for the operation and development of the sector governance subjective orientation of its activity, which involves changing the object of state action on the subject-subject interaction maximize the subjective qualities of the participants of this interaction, shifting the focus to meet the needs of external sub objects, keeping their goals and interests. Overview essence improve service logic state institutions, their purpose and activities. In order to implement the model of "service" state A conceptual orientation in public administration sector: providing a service product, which is estimated by the user and society; creating opportunities and conditions for the production of the product; coordination of goals and interests, resources and potential of all involved in the provision of public services of the parties.

Ключові слова: державне управління, сервісна модель державного управління, суб'єктно-орієнтована діяльність, державні послуги.

Key words: public administration, public administration service mode, subject-oriented activities, public services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Модернізація державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу пред'являє підвищені вимоги і до моделей державного управління.

Перегляд стосунків між державою і суспільством у кінці ХХ - початку ХХІ століття, якісне ускладнення громадського середовища, що характеризується підвищенням суб'єктності, обумовлює необхідність адекватної цим тенденціям модернізації сектора державного управління і системи державного управління в цілому. Сутнісний зміст такої модернізації полягає в перетворенні системи державного управління з метою формування соціально-економічного середовища, що сприятиме суб'єктно-орієнтованій спрямованості діяльності сектора державного управління як чинника економічного і соціального добробуту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню теоретичних та окремих практичних аспектів реалізації сервісної моделі держави присвячені наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників - Александрова В. Т., Бакуменка В. Д., Гончарук Н. Т., Гусева В. О., Дубровіна Ю. І., Кэттла Ф. Д., Карловської С. А., Нижник Н., Сороко В. М., Ходорівської Н. В., Штефана О. та інших. Аналіз наукових публікацій дозволяє зробити висновок про спрямованість досліджень на специфічність сектора державного управління як виробника громадських благ, орієнтацію на надання послуг високої якості і розширення їх доступності, обґрунтування суті державних послуг, питання їх класифікації, розвитку сфери державних послуг.

Проте до теперішнього часу модернізація сектора державного управління у зв'язку з привнесенням до його діяльності сервісних принципів не спирається на єдиний методологічний і теоретичний базис. Невирішеність проблеми методологічного забезпечення реалізації сервісної концепції функціонування і розвитку сектора державного управління зумовила актуальність і необхідність нових досліджень.

Метою даної публікації є висвітлення передумов та особливостей реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління.

Основні результати дослідження. Необхідною умовою функціонування і розвитку сектора державного управління виступає суб'єктна орієнтація його діяльності, яка припускає зміну об'єктної державної дії на суб'єкт-суб'єктні взаємодії, максимальну реалізацію суб'єктних якостей учасників такої взаємодії, переорієнтацію на задоволення потреб зовнішніх суб'єктів, обліку їх цілей і інтересів.

Дотримання подібної умови конструюється у рамках переходу від бюрократичної до сервісної моделі державного управління, в основі якої лежить сервісна логіка функціонування і розвитку сектора державного управління. Погоджуючись з тим, що нововведення в державному управлінні, як правило, є не продуктивними, а організаційно-управлінськими, а об'єктом інноваційної діяльності виступають технології і процеси державного управління, вважаємо, що інноваційним є впровадження інституту сервісу, який радикально змінює взаємодію сектора державного управління з населенням і організаціями інших секторів економіки.

Привнесення сервісної логіки функціонування і розвитку сектора державного управління бачиться як інноваційний напрям. Актуалізація сервісної логіки опосередкована феноменом «обростання послугами» виробництва в усіх секторах економіки.

Сервісна логіка узятя за основу сучасного реформування сектора державного управління багатьох країн світу, у тому числі і України. Модернізація заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами і структурами, так і місцевим самоврядуванням. Володіючи, таким чином, практичною значущістю, виявилася затребуваною і активно розвивається модель «сервісної» держави («нова модель адміністрації як служби гарантованого сервісу» чи концепція «активуючої держави») [1].

Модель «сервісної» держави акцентує чотири виміри держави:

- держава є гарант (тобто інститут, що забезпечує виробництво і надання певних послуг);
- держава є інститут, що створює необхідні рамки для процесів громадської активності та спонукає громадян до самостійного рішення проблем;
- держава є інститут нагляду (здійснюваного на основі встановлених правил) громадської і, передусім, економічної діяльності;
- держава є виробник робіт і послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад, питання безпеки і якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші виробники.

Досліджуючи основні напрями сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах [2], можна виділити наступні основні принципи сервісної моделі.

По-перше, держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача.

По-друге, надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше.

По-третє, ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою.

По-четверте, вкладати капітали в результати, а не в наміри.

По-п'яте, орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг.

По-шосте, впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат.

В-сьомих, зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи.

На думку Д. Кеттла [3], у сучасному процесі реформування виділяються п'ять стратегій.

Ефективність. Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

Маркетизація. Уряди прагнуть впровадити стимули "ринкового типу", щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

Орієнтація на надання державних послуг. Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

Децентралізація. Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління.

Відповідальність за результати. Уряди прагнуть замінити системи звітності на основі норм і правил, що розробляються вгору та спускаються вниз, системами, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

Застосування сервісного підходу призводить до розгляду функцій державного управління як громадського сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу.

На сьогоднішній момент модель «сервісної» держави характеризується незавершеністю її теоретичного обґрунтування. Серед основних проблем теорії «сервісної» держави слід виділити:

- недостатність опрацювання методологічного забезпечення її реалізації;
- недостатність уваги до бачення держави в системі соціально-економічних інститутів;
- переважання політичного аналізу;
- розгляд державної послуги у рамках сервісної логіки не як блага, а лише як процесу і взаємодії.

Реалізація моделі «сервісної» держави ініційована органами влади і в Україні в ході адміністративної реформи [4]. В якості домінуючої пропонується сервісна логіка функціонування і розвитку органів виконавчої влади. Згідно з такою логікою, моделі, побудовані на основі методологічної послідики про протилежність економіки і держави, коли державна владна послуга виступає зовнішнім обмеженням господарської діяльності організацій або життєдіяльності індивіда, а не внутрішнім мотивом поведінки соціально-економічного суб'єкта, мають бути перебудовані на принципово новій методологічній основі. Такою основою стала інституціональна теорія.

Саме з розвитком інституціонального підходу пов'язано позиціонування сектора державного управління як частини економіки і розгляд послуг, що надаються державними органами і установами, як кінцевого результату їх економічної діяльності. Відповідно до нього економіка в цілому представлена п'ятьма інституціональними секторами, одним з яких є сектор державного управління. В силу цього, суб'єкти сектора державного управління здійснюють економічну діяльність, отже, беруть участь в загальному кругообігу доходів, витрат і випуску продукції. Ідентифікація приналежності суб'єктів до сектора державного управління заснована на визнанні їх в якості неринкових виробників, що здійснюють свою діяльність за рахунок централізованих грошових фондів.

Функція сектора державного управління в економіці полягає в наданні неринкових послуг для їх колективного або індивідуального споживання, а також в перерозподілі доходів і багатства. Отже, межі виробництва сектора державного управління визначаються як сукупність діяльності двох типів інституціональних одиниць: 1) органи державної влади і управління усіх рівнів, 2) неринкові некомерційні організації, які фінансуються державою, створюються і контролюються інституціональними одиницями першого типу.

При такому підході вважається, що усі функції, що виконуються органами державної влади і державними (муніципальними) установами, пов'язані з наданням послуг. Тобто результатом виконання функцій завжди є державна (муніципальна) послуга.

Узагальнено суть сервісної логіки вдосконалення інститутів держави, їх призначення і діяльності.

У першому наближенні сервісна логіка вимагає вибору в якості інноваційного напрямку функціонування і розвитку сектора державного управління орієнтури на сервісний продукт самостійної послуги або системи, що об'єднує матеріальний продукт і відповідні послуги. У рамках однієї з базових економічних онтологій, продуктовою, державна послуга досліджується як результат діяльності, і в цьому сенсі слід говорити про державну послугу як про тип блага.

У другому наближенні сервісна логіка ототожнює предмет сервісу в його вузькому розумінні з послугою в якості дії, діяльності, процесу, а не результату, продукту діяльності. У сучасній теорії економіки поняттям "сервіс" позначається саме процесуальна сторона створення і надання послуг як кінцевих продуктів. Отже, предметом сервісу в секторі державного управління виступає державна послуга в якості дії, процесу, взаємодії.

Саме організаційно-процесуальний характер сервісу вкладається в поняття «сервісна діяльність в секторі державного управління» - це специфічна активність суб'єктів, що вступають між собою у відносини по реалізації державних послуг як кінцевого сервісного продукту, яка здійснюється професійно підготовленими фахівцями.

У рамках іншої базової економічної онтології, поведінкової, державна послуга досліджується як корисна діяльність безвідносно до форми існування свого результату, і в цьому сенсі необхідно говорити про державну послугу як про сервісну діяльність в секторі державного управління. У даному контексті сервісна логіка відбиває тренд індивідуалізації, а державна послуга виступає одним із складових елементів сервісу як професійної комплексної діяльності по створенню умов, сприятливих в наданні, наданню якісних послуг, співвіднесених з індивідуальними потребами.

Стосовно феномену сервісу в широкому сенсі в якості синоніма застосовується поняття «сфера послуг» як «простір реалізації сервісної діяльності». Наслідуючи цю логіку, результатом впровадження інституту сервісу в сектор державного управління є сфера державних послуг, тобто простір реалізації сервісної діяльності в секторі державного управління, основним продуктом якої є державні послуги [5].

Сервісна логіка в третьому наближенні полягає в обслуговуванні процесу споживання державних послуг, створення споживної цінності, планування вартості державної послуги залежно від декларованого рівня споживної цінності, залученні споживача до процесу виробництва державної послуги, стандартизації і регламентації державних послуг, клієнт-орієнтованому управлінні.

Саме цей аспект осмислення сервісного характеру стосунків громадян і держави, відповідно до аристотелівської ідеї участі усіх громадян в управлінні державою як безперечного блага, дозволяє змінити роль і значення громадянина в державному управлінні з об'єкту дії держави на реального учасника управлінських процесів. Такий вектор простежується в різних парадигмальних моделях вдосконалення інституту держави, його призначення і діяльності.

Проте найвищий розвиток «сервісної» моделі держави простежується у рамках постмодерністської парадигми вдосконалення інститутів держави. На відміну від передуючої їй менеджерської парадигми, пріоритетним завданням держави стає створення умов для самореалізації індивідів, забезпечення їх індивідуальної

свободи і прав, надання публічних послуг, які задовольняли б потреби громадян. У державі, що дотримується такої парадигми і реалізує «сервісну» модель має місце, по-перше, заміщення розподільчих форм державної діяльності продуктивними, що припускають відносно неринкове виробництво і забезпечення приватних осіб певною сукупністю послуг (процес сервісації). По-друге, зміна ролі громадян і бізнесу з об'єкту дії держави на реальних учасників управлінських процесів, що припускає орієнтацію сектора державного управління на суб'єкта як ціннісному домінанту і відтворення їх людського і соціального потенціалів (процес суб'єктивації).

Суть сервісації в секторі державного управління пов'язана зі зміщенням діяльності з сфери адміністративного виробництва в сферу соціально-економічної діяльності з метою максимізації споживної цінності (сервісація як процес) і підвищення на цій основі ефективності діяльності інституціональних одиниць сектора державного управління (сервісація як результат).

Сервісація стосовно першого типу інституціональних одиниць, органів державної влади і управління, є занурення інституту сервісу в процес адміністративного виробництва. В даному випадку під сервісацією розуміється сукупність соціально-економічних і організаційно-економічних стосунків, що характеризується зміщенням діяльності з сфери адміністративного виробництва в сферу соціально-економічної діяльності з метою створення і максимізації споживної цінності державної послуги. Сервісація стосовно другого типу інституціональних одиниць сектора державного управління - неринковим некомерційним організаціям, що фінансуються та контролюються державою - створення більш високої споживної цінності державної послуги. Вужче трактування процесу сервісації для другого типу інституціональних одиниць, пов'язана з тим, що організації цього типу представляють державний сектор сфери послуг в її традиційному розумінні як сукупності організацій, що виробляють і розподіляють послуги.

Системотворчим чинником сервісації як результату повинен стати процес суб'єктивації. Інакше, сектор державного управління лише створюватиме видимість «сервісної» держави. Суб'єктивація в секторі державного управління розуміється як механізм введення соціально-економічних і функціональних суб'єктів в інституціональне середовище держави за допомогою діяльнійшої комунікації і наділу учасників взаємодії інституціональними ресурсами.

На відміну від об'єктів - систем, яким цілі задані ззовні, суб'єкти є системами, що генерують цілі усередині себе. Здатність самостійного цілепокладання суб'єктом виступає основною характеристикою діяльнійшої активності як форми активного відношення суб'єкта до дійсності, спрямованої на досягнення свідомо поставлених цілей і пов'язаної із створенням суспільно значимих цінностей або освоєнням соціального досвіду. Інакше система характеризується як об'єктна, тобто безсуб'єктна. В зв'язку з цим не можна не погодитися з думкою про те, що авторитарна система організації громадського життя в нашому суспільстві сприяла формуванню відношення до людини як до об'єкту управління [2].

Суб'єктивація обумовлює орієнтацію на певний громадський рівень цілераціональних суб'єктів, а в ідеалі реалізації «сервісної» моделі держави - цінноснорациональних.

Суб'єктивація припускає, по-перше, не просто декларування необхідності орієнтації, а орієнтацію в діяльному аспекті за допомогою виявлення послідовності формування процесів взаємодії. У системному розумінні категорія взаємодії використовується для характеристики системи дій і опису взаємно орієнтованих реакцій у відповідь.

По-друге, надання учасникам взаємодії інституціональних ресурсів. Для актуалізації таких ресурсів населення як знання, досвід, активність потрібно надання інституціональних ресурсів (фінанси, влада, інформація). Організації на відміну від фізичних осіб мають такі ресурси як фінанси. Проте в публічній сфері суб'єктивація відбувається не лише за рахунок фінансових ресурсів, але і підтримується громадськими засобами. Тому для формування повноцінних суб'єктів реальний ресурс дії повинні отримати організації громадського суспільства і бізнес-співтовариства.

По-третє, орієнтацію сектора державного управління на реалізацію і відтворення суб'єктами людського і соціального капіталів як соціально-економічної якості людського і соціального потенціалів в макромасштабі.

Висновки. В цілях реалізації моделі «сервісної» держави потрібно представлення державного управління як філософії управління, згідно якої сектор державного управління концептуально орієнтований: на надання сервісного продукту (державної послуги), який має певний ефект корисності, який оцінюється користувачем і суспільством; на створення можливості і умов для виробництва такого продукту; на узгодження цілей і інтересів, ресурсів і потенціалу усіх залучених в процес надання державної послуги сторін; на цілеспрямовану трансформацію руху внутрішніх потоків інституціональних одиниць сектора державного управління, що відбувається при їх взаємодії із зовнішнім середовищем.

Література.

1. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю. И. Дубровин // Власть. - 2009. - №1. - С.131-134.
2. Карловская Е. А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг: монография / Е. А. Карловская - Германия: Lambert Academic Publishing, 2012. - 308 с.
3. Кэтл Ф.Д. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства / Ф. Д. Кэтл // Классики теории государственного управления: американская школа. - М.: Изд-во МГУ, 2003. - 799 с.
4. Гончарук Н.Т. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
5. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг / О. Штефан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 5-ої регіональної наук.-практ. Конф. , 15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ; за заг. Ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2013р.



ТОВ "ДКС Центр"