

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



№ 2, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

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

## СПЕЦИФІКА СЕРВІСНОГО ХАРАКТЕРУ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті розглянуто особливості специфіки сервісного характеру організації діяльності в секторі державного управління та визначено ключові дослідницькі концепти для формування її методології. Спроєктовано ці особливості на застосування інституту сервісу в секторі державного управління. Встановлено що значимою теоретичною і практичною проблемою аналізу сервісу як соціально-економічної системи являється питання про структурування сфери державних послуг та питання про опис складу цієї динамічної системи, що включає діяльність, взаємодію, норми і правила поведінки. Виокремлено проблеми взаємодії інституціональних одиниць сектора державного управління з інституціональними суб'єктами інших секторів економіки, а також з неінституціональними суб'єктами, збалансованості структури стосунків. Показано що інститут сервісу реалізує механізм суб'єктивізації соціально-економічних суб'єктів, тобто зміна їх ролі з об'єкту дії держави на реальних учасників управлінських процесів. Інститут сервісу в режимі реального часу відтворює власну структуру і знімає напругу за допомогою введення в практику взаємодії актуальних часу стандартів і цінностей, що визначають поведінку сторін і забезпечують їх єднання. Доведено що методологічна якість дослідження сервісного характеру державного управління повинна включати, як мінімум, онтологічний, конкретно-історичний, аксіологічний, соціально-економічний, логико-гносеологічний і праксеологічний дослідницькі концепти. Охарактеризовано відмічені дослідницькі концепти, а також показано їх місце в загальній логіці виявлення закономірностей розвитку предметної області дослідження.*

*The article deals with features specific nature of the service organization activities in public sector research and defining key concepts for the formation of its methodology. Designed for use of these features in the service sector, the Institute of Public Administration. It was established that significant theoretical and practical problem analysis service as a socio-economic system is a question of structuring public services and the question of the composition of this dynamic description of the system, including the activities, interactions, norms and rules of conduct. Thesis there is determined the problem of interaction of institutional units of general government institutional entities other sectors and with actors neinstytsionalnymy, balanced structure relationships. It is shown that the institution implements the service mechanism subjection of social and economic actors, ie change their role from Object government actions on the real members of administrative processes. Institute of service in real time recreates own structure and relieves tension by means of the introduction of the actual interaction time standards and values that determine the behavior of the parties and ensure their unity. It is proved that the methodological quality of the research service nature of public administration must include , at least, ontological, concrete historical aksyolohichnyy , socio- economic, logical- epistemological and praksyolohichnyy research concepts. Characterized marked research concepts and shows their place in the overall logic of identifying patterns of substantive research.*

**Ключові слова:** державні послуги, інститут сервісу, державне управління, дослідницькі концепти, суб'єктна орієнтація.

**Key words:** public services, institution services, public administration, research concepts, subjective orientation.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями.** Вирішення проблеми організації надання державних послуг в умовах суб'єктної орієнтації вимагає виявлення специфіки сервісного характеру організації діяльності в секторі державного управління, визначення різноманітні концептів її дослідження.

З позиції інституціональної теорії сервісу в секторі державного управління визначається як інститут, що забезпечує на державній основі у взаємодії з іншими інститутами організацію громадського устрою. Під інститутом сервісу розумітимемо сукупність взаємозв'язаних норм і нормативів їх втілення, тобто поведінку суб'єктів сервісу один по відношенню до іншого, об'єктів сервісу і конкретних осіб.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивченню теоретичних та окремих практичних аспектів реалізації сервісного характеру організації діяльності в секторі державного управління присвячені наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників - Аванесової Г. А., Бакуменка В. Д., Войтовича Р. В., Дегтяра О. А., Євсюкової О. В., Жовірничка Я. Ф., Котлера Ф., Карпенка О. В., Місюри В. Я., Петровського П. В., Шуьги М. А. та інших. Аналіз наукових публікацій дозволяє зробити висновок про спрямованість досліджень на обґрунтування змісту державних послуг, питання їх класифікації, орієнтацію на надання послуг високої якості, розвитку сфери державних послуг, розширення доступності послуг.

Аналіз опублікованих праць, матеріалів і дискусій, присвячених дослідженню цієї проблеми, показав, що вона має ще багато недосліджених теоретичних питань та невирішених практичних проблем. Надзвичайно важливою є проблема розробки сервісної концепції функціонування і розвитку сектора державного управління.

**Метою** даної публікації є висвітлення особливостей специфіки сервісного характеру організації діяльності в секторі державного управління та визначенні ключових дослідницьких концептів для формування її методології.

### Основні результати дослідження.

Зупинимося на характеристичні особливостей інституту сервісу. Спроєкуємо ці особливості на застосування інституту сервісу в секторі державного управління і позначимо концептуально-методологічну проблематику, що вимагає осмислення. Іншими словами, на цьому етапі дослідження використовуємо інститут сервісу як модель постановки проблем, яка прийнята як зразок рішення дослідницьких завдань.

По-перше, інститут сервісу має усі ознаки соціально-економічної системи і, отже, може виступати об'єктом дослідження з позицій системного і структурно-

функціонального аналізу.

Дотримуючись думки про те, що сервісна ідея функціонування і розвитку сектора державного управління ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг - споживач» [1], вважаємо, що системотворчим чинником розвитку сервісу як соціально-економічної системи слід визнати взаємодію «виробник державних послуг - споживач». При цьому і виробник, і споживач послуг є складними взаємодіючими відкритими системами, в яких усі структурні елементи взаємозв'язані.

Значимою теоретичною і практичною проблемою аналізу сервісу як соціально-економічної системи в статичній площині являється питання про структурування сфери державних послуг, а в динаміці - питання про опис складу цієї динамічної системи, що включає діяльність, взаємодію, норми і правила поведінки.

По-друге, інститут сервісу вводить соціально-економічних суб'єктів в інституціональне середовище держави за допомогою функціонування головної ланки сервісу як системи - підсистеми взаємодії із зовнішнім середовищем.

Інститут сервісу забезпечує функцію адаптації соціально-економічних суб'єктів до соціально-економічного простору держави за допомогою створення умов і задоволення їх індивідуальних потреб, в т.ч. в соціалізації.

Саме проблеми взаємодії інституціональних одиниць сектора державного управління з інституціональними суб'єктами інших секторів економіки, а також з неінституціональними суб'єктами, збалансованості структури стосунків висуваються в дійсності на перший план в ході досягнення ефективності державного управління.

Умовою виконання інститутом сервісу вказаної ролі є функціонування сектора державного управління як відкритої системи, яка взаємодіє з середовищем, що оточує її. Зв'язки з середовищем мають первинне значення при моделюванні і описі сервісу як системи. При цьому інститут сервісу однозначно фіксує пріоритет орієнтації системи на споживача, визначальний характер будь-яких взаємодій системи із зовнішнім оточенням. Такий пріоритет змінює не лише характер взаємодії із споживачами, але і актуалізує проблему цілісної трансформації системи функціонування інституціональних одиниць сектора державного управління в умовах їх орієнтації на споживачів.

По-третє, інститут сервісу реалізує механізм суб'єктизації соціально-економічних суб'єктів, тобто зміна їх ролі з об'єкту дії держави на реальних учасників управлінських процесів. Інститут сервісу здійснює інтеграцію суб'єктів в діяльність державного управління.

Висуваючи на перший план проблему суб'єктизації в секторі державного управління, позначимо ознаки проблемної ситуації, пов'язаної з відсутністю суб'єкта, який усвідомлює свої цілі, інтереси, формує стратегію і тактику, має необхідну волю і здатний до цілесюдження. В зв'язку з цим представимо ознаки безсуб'єктності відносно таких секторів як держава, бізнес, громадянське суспільство. Такими відносно сектора державного управління і влади є: корупція, взаємопроникнення влади і бізнесу, блокування ротації управлінських кадрів з суспільства, відсутність зацікавленості влади в зміні ситуації, що склалася у функціонуванні сектора і тому подібне. Відносно бізнес-суспільства можна назвати в якості ознак безсуб'єктності орієнтацію на миттєвий прибуток, невелику долю довгострокових інвестицій, виведення капіталу і тому подібне. Незважаючи на зусилля держави із формування громадянського суспільства, зберігається низький рівень цивільної компетентності, політичної і соціальної активності громадян. Відносно громадянського суспільства слід зупинитися на безсуб'єктності фізичних осіб. Громадяни країни в реально існуючих формах взаємодії зазвичай не виступають в ролі суб'єкта такої взаємодії в силу особливостей побудови управлінської системи, відсутності заходів по стимулюванню суб'єктних позицій публічно-правових утворень, об'єднань населення, що самоорганізуються. Іншими словами, безсуб'єктність громадян значною мірою історично сформувалася під впливом держави і практики функціонування сектора державного управління.

Вирішення проблеми обліку суб'єктності модифікує форми, процедури і інститути взаємодії між одержувачами і постачальниками державних послуг, а також міжсекторної взаємодії. Сервісна модель припускає не односторонню домінуючу уяву про те, що держава створює умови для життя і діяльності в країні, а присутність іншої вертикалі «знизу-вгору» - ініціатива від різного роду громадських організацій і бізнес асоціацій, а також активне залучення індивідуумів для ініціації позитивних системних змін.

Механізм суб'єктизації актуалізує необхідність переосмислення процесу відтворення в досліджуваному секторі в контексті соціоекономічного принципу комплексу цінностей суб'єктів сервісу.

По-четверте, інститут сервісу в режимі реального часу відтворює власну структуру і знімає напругу за допомогою введення в практику взаємодії актуальних часу стандартів і цінностей, що визначають поведінку сторін і забезпечують їх єднання.

Актуалізується проблема здатності сервісної діяльності в секторі державного управління стати благом, викликаючи споживчу і громадську цінність [2]. Формування і удосконалення споживчої цінності вимагає детального розуміння ланцюжка створення цінності, виявлення в ній можливостей для розвитку, поєднання ефективності задоволення ціннісних очікувань споживачів разом з економічною ефективністю. Таким чином, необхідно виявити механізм формування ціннісного відношення до сфери державних послуг.

Усе вищесказане в сукупності підкреслює багатоаспектність проблематики, пов'язаної з сервісом в секторі державного управління, а також організацією і управлінням сервісною діяльністю. Проте існуючі теоретичні і методологічні положення про специфіку сервісного характеру діяльності державного управління носять виражений функціональний характер, слабо пов'язаний з онтологією, гносеологією і економічною теорією сервісної діяльності, що не дозволяє сформувати цілісний відтворювально-управлінський комплекс проблеми.

У зв'язку з цим позначимо різноманіття дослідницьких перспектив (концептів) в рішенні виділених проблемних ситуацій, що і дозволить забезпечити цілісність сприйняття і розуміння проблеми реалізації сервісної концепції функціонування і розвитку сектора державного управління. Методологічна якість її дослідження повинна включати, як мінімум, онтологічний, конкретно-історичний, аксіологічний, соціально-економічний, логико-гносеологічний і прагматичний дослідницькі концепти. Охарактеризуємо відмічені дослідницькі концепти, а також покажемо їх місце в загальній логіці виявлення закономірностей розвитку предметної області цього дослідження.

З онтологічної точки зору слід досліджувати буття сервісної діяльності як таке. Економічна онтологія сервісної діяльності є вчення про її суть. Очевидно, що як теоретична модель, економічна онтологія сервісної діяльності показує і обґрунтовує її змістовний контур, а також визначає вектор дослідницького сходження і подальшого практичного застосування насправді. Не з'ясувавши «істоту» сервісної діяльності в секторі державного управління, не вийде обґрунтовано міркувати про зміни і модифікації, що виникають в процесі її руху. У дослідженні сервісної діяльності слід розмежувати аналіз в узагальнювальному теоретичному плані від розгляду в суто практичному сенсі. Економічна онтологія (узагальнювальний теоретичний план) досліджує суть сервісної діяльності для того, щоб згодом скласти теоретичну модель для вирішення завдання сервісизації. Розгляд же сервісної діяльності в практичному плані є не більше ніж звичайний функціональний опис економічних явищ.

У конкретно-історичному плані важливо простежити характер і специфіку сервісної діяльності. Очевидно, що сервісна діяльність державного управління в умовах різних політичних режимів має свої особливості. Іншими словами, сервісна діяльність при тоталітарному політичному режимі; в умовах демократичного політичного режиму (представницька демократія); в умовах демократичного політичного режиму (демократія участі) - це змістовно різна діяльність. Між тим, важливо підкреслити взаємозв'язок економічної онтології сервісної діяльності з її конкретно-історичними формами і особливостями. Суть сервісної діяльності, її якісна визначеність в онтологічному плані незмінна. Видозміни підлягають лише якісні характеристики і трактування цього явища.

Сервісна діяльність в секторі державного управління не може здійснюватися поза певним «аксіологічним полем». Аксіологія сервісної діяльності - це її багатобарвний і багаторівневий ціннісна характеристика. Звідси зумовлюється необхідність не лише виявлення системи цінностей суб'єктів сервісної діяльності, але і здійснення дієвого моніторингу процесу формування ціннісних установок, виявлення форм і способів впливу на творчу діяльність певного суб'єкта. Таким чином, аксіологічний аспект дослідження критично актуальний саме з точки зору виявлення, а також формування спрямованості сервісної діяльності, орієнтації її суб'єктів. Аксіологічний аспект міжсуб'єктної взаємодії в сучасних умовах набуває особливу актуальність, що пов'язано з конституюванням громадського блага.

Соціально-економічний концепт дослідження сервісної діяльності в секторі державного управління і її продукту стає центральним, ключовим саме в силу актуалізації ролі і значення інституціональних і неінституціональних суб'єктів в економіці. Аналіз спеціальної літератури, пов'язаної з даним концептом, показує, що

пануючою є логіка розгляду економіки і сфери діяльності державного управління протилежними один до одного сферами громадського життя. Якщо ж відійти від традиційної юридичної характеристики дій органів державної влади, то такі дії можна назвати послугами в економічному розумінні цього терміну, оскільки їх надання створить бажаний результат, тобто це блага надаються не у вигляді речей, а у формі діяльності [3]. Тому, визначаючи зміст державної послуги як економічної категорії, слід мати на увазі її корисність як для особистого і громадського споживання, так і для продуктивного споживання. У зв'язку з цим актуальним є пошук і творче застосування нових форм соціально-економічних нематеріальних активів в досліджуваній області. Такими активами видається людський і соціальний капітали, які сприяють доступу до благ і зниженню витрат їх отримання. У рамках соціально економічного контексту необхідно обґрунтувати спосіб наповнення державної послуги економічним змістом, тобто виявити механізм формування ціннісного відношення до сфери державних послуг. Не економічні за своєю природою дії держави, можуть і мають бути економічно обґрунтованими. Тоді сфера державних послуг прискорюватиме процес вдосконалення соціально-інституціональної структури у напрямі формування ціннісного відношення до державної послуги.

Припущення про можливість економічної оцінки суб'єктом державної послуги вимагає обліку двох допусків. Перше - традиційне допущення мікроекономічного аналізу про людину як раціоналіста, прагнучого максимізувати свою функцію корисності. Друге - про те, що державна послуга має соціально-економічну цінність і враховується суб'єктом. У таких умовах стає можливим побудувати економічну модель обороту громадського блага у рамках єдиного ринкового механізму [4].

Дослідження сервісної діяльності має свою логіко-гносеологічну специфіку. По-перше, пропонується логіка пізнання суті, змісту, форм сервісної діяльності спирається на використання не лише традиційних інструментів соціально-економічного дослідження, але і на наступні нові когнітивно-дослідницькі концепти. Це широке методологічне і методичне використання положень і виводів нових суміжних економічних дисциплін, предметом яких є проблеми економічного менталітету, нейрономіки, економічної психології, наноекономіки, поведінкової економіки, економічного соціодинаміки та інші. Ключовим аспектом дослідження тут є пошук «іманентних начал» сервісної діяльності державного управління в соціально-економічному розвитку як такого.

По-друге, здійснення системного підходу до розгляду сервісної форми розвитку інституціональних одиниць сектора державного управління.

По-третє, це реалізація відтворювального підходу до дослідження державних послуг як продукту сервісної діяльності в секторі державного управління і розвитку сервісної діяльності. Суть полягає в тому, що сервісна діяльність вітчизняного сектора державного управління, як правило, не набуває очікуваних форм кінцевих продуктів. Головною причиною є «інституціональна необлаштованість» руху по ключових фазах створення продуктів (кінцевих споживчих благ, технологій і принципів управління та ін.). У зв'язку з цим дослідження державних послуг і сервісної діяльності повинне здійснюватися у рамках єдиного відтворювального простору, або відтворювального циклу. Фази цього циклу можуть не співпадати з відомими в економічній теорії фазами відтворення, але у будь-якому випадку цей цикл має бути замкнутим і творчо самодостатнім. Очевидно, що системно-інтеграційний і відтворювальний підхід до дослідження державних послуг повинні кореспондувати один з одним. Якщо в першому випадку переважно йдеться про механізми мотивації до сервісної діяльності, то в другому - про її логіку і етапи.

Важливе дослідницьке значення має праксеологічний концепт пропонованої методології. У загальнонауковому сенсі праксеологія є дослідженням ефективності практичної діяльності людей, або методикою виявлення ефективності в тій або іншій сфері людської практики. З точки зору дослідження сервісної діяльності праксеологія націлює, з одного боку, на обов'язковість орієнтації на деякий кінцевий результат, з іншого боку, передбачається порівняння результату і витрат, тобто числення показників ефективності міжсуб'єктної взаємодії. У будь-якому випадку йдеться про акцентоване значення кінцевого сервісного продукту - державної послуги.

У даному концепті, можна виділити декілька його змістовних аспектів. Перший полягає у безумовній пріоритетності провідної ролі споживача пропонованого продукту.

Другий - в неухильно зростаючій ролі процесного втілення сервісної діяльності інституціональних одиниць сектора державного управління в реальну соціально-економічну практику, тобто формування інститутів, що регулюють процеси суб'єктивації, імператив розвитку суб'єктів сервісної діяльності.

Третій - не в мінімізації витрат, а в максимізації результату. У концепції «результату» повинно йтися не лише про грошовий його вимір, але і про соціальний, гуманістичний, розвиваючий усіх суб'єктів аспект. У зв'язку з цим праксеологія сервісної діяльності кореспондує з оцінками не стільки економічної ефективності, скільки соціально-економічної, інституціональної ефективності.

Четвертий - в націленості «сервісної праксеології» на нову якість управління сервісною діяльністю.

**Висновки.** В основу методології організації надання державних послуг в умовах суб'єктної орієнтації сектора державного управління покладена проблемна декомпозиція «вбудовування» інституту сервісу в секторі державного управління, в результаті якої визначені такі ключові для формування методології дослідницькі концепти як онтологічний, конкретно-історичний, аксиологічний, соціально-економічний, логіко-гносеологічний і праксеологічний.

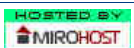
Представлене різноманіття методологічних концептів дозволяє сформувати цілісний відтворювально-управлінський комплекс проблеми організації надання державних послуг в умовах суб'єктної орієнтації державного управління.

Проблемна декомпозиція зумовлює конструювання суб'єктно-орієнтованого змісту сервісної діяльності в секторі державного управління за допомогою виділення головних критеріїв подолання домінант, що склалися, розробки методологічних принципів організації сервісної діяльності в секторі державного управління і середовища її здійснення.

#### Література.

1. Котлер Ф. Маркетинг 3.0: от продуктов к потребителям и далее – к человеческой душе [Текст] / Ф. Котлер, Х. Картаджай, И. Сетиаван; [пер. с англ. А. Заякина]. — М.: Эксмо, 2011. — 240с.
2. Петровський П. Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президенті України. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 523—525.
3. Аванесова Г. А. Сервисная деятельность: историческая и современная практика, предпринимательство, менеджмент: учебн. пособие [для студ. вузов] / Г. А. Аванесова. — [2-е изд., испр. и доп.]. — М.: Аспект Прес, 2006. — 320 с.
4. Bourgon J. A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st century [Text] / J. Bourgon. — [s. p.]: McGill-Queen's Press-MQP, 2011. — 250 p.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"