Література.

1. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О.Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць : у 2 ч. / [за заг. ред. Г. І. Мостового, Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10–16.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.

3. Державне управління в Україні: навч. посібн. / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml.

4. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.

5. Державне управління : словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентові України ; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування ; [В.М. Князєв (заг. ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг. ред.)]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

6. Економічна енциклопедія: у 3т. / [відп. ред. С.В. Мочерний]. – К. : Видавничій центр «Академія», – 2001. – Т.2 – С. 355–372.

7. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.

8. Краткий экономический словарь [под ред. А.Н. Азрилияна]. – М.: Институт новой экономики, 2001. – 1088 с.

9. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. – М.: Русская деловая література, 1998. – 356 с.

10. Ліпенцев А.В., Поляк О.В. Основні напрями формування механізмів надання управлінських послуг органами влади [Електронний ресурс] / А.В. Ліпенцев, О. В. Поляк // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm.

11. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібн./ В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

12. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

13. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

14. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; [за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

15. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.

16. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Федорчак // Демократичне врядування : науковий вісник : Електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/ DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

17. Шамхалов Ф.И. Теория государственного управления / Ф. И. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.

18. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К.: Вища школа, 1983. – 155 с.

УДК 351:005.1

Олександр Карпенко

КОНТРОВЕРСІЙНЕ ВИКОРИСТАННЯ СУМІЖНИХ КАТЕГОРІЙ ПОСЛУГ У НАУЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано основні наукові підходи щодо відмінностей у тлумаченні базових утворюючих дефініцій понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг у науці державного управління. Обґрунтовано помилковість оперування у вітчизняній нормативно-правовій базі поняттями «публічні послуги» та «адміністративні послуги».

Ключові слова: *управлінські послуги, публічні послуги, реформування державного управління.*

Використання різних категорій «послуг» у практиці державного управління досить неоднозначно сприймається населенням України. Сьогодні існує помилкове уявлення про те, що під егідою надання послуг державні органи ухиляються від виконання своїх законних обов'язків із забезпечення прав і свобод громадян, переводячи піклування держави про них у русло комерційних взаємовідносин. Причиною формування такої громадської думки є суперечлива державна політика у сфері надання послуг та відсутність систематизованого наукового обґрунтування її основних теоретичних засад в частині визначень основних утворюючих понять.

Базові дефініції понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами влади досить суперечливо та недостатньо обґрунтовано тлумачаться вченими у галузі науки державного управління, що призводить до їх довільного використання на практиці, зокрема в процесі формування нормативно-правової бази. Велика кількість наукових праць містять різноманітні підходи до формулювання термінів «публічні послуги», «суспільні послуги», «адміністративні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», що свідчить про відсутність єдиної узагальненої теорії управлінських послуг, яка б змогла об'єднати існуючі дослідження.

Проблема науково-теоретичного обґрунтування основних засад сфери надання управлінських послуг є досить актуальною, тому й привертає науковий інтерес провідних українських та російських дослідників. Особливу увагу цьому питанню у своїх працях привернули: В. Аверьянов, В. Бакуменко, П. Баранов, С. Бєлов, І.Бригілевич, Т. Буренко, С. Ванько, Р. Гаврилюк, І. Голосніченко, О. Гриценко, В. Гюлумян, В. Долечек, Т. Жукова, В. Загайний, О. Карловська, С. Кирсанов, А. Кірмач, Я. Коженко, І. Коліушко, О. Костюков, В. Кривенюк, Р. Куйбіда, О. Курінний, М. Кустова, Ю. Куц, О. Мамичев, І. Мурзина, А. Нестеров, П. Пацурківський, А. Поляк, Л. Прудиус, Н. Путило, О. Рудік, Б. Савченко, С. Серьогін, О. Симагіна, В. Сороко, С. Сосновський, В. Стоян, Е. Талапіна, Л. Терещенко, В. Тимощук, Ю. Тихомиров, А. Чемерис, Г. Чміленко, Ю. Шаров, А. Шаститко, Н. Шевелева та Н. Щербакова.

У США, Канаді та країнах ЄС дослідження сфери надання послуг державними інституціями відбувається у напрямі покращення їхньої якості для забезпечення потреб та інтересів населення, що досить ґрунтовно відображено у наукових доробках: Д. Айткена, М. Арнберга, Д. Босарда, Г. Боукаерта, А. Вінберга, Г. Гойртдала, К. Деммке, Д. Кеттл, І. Корте-Реал, Т. Лунде, Г. Маурера, С. Полліта, М. Пошара, Дж. Сандлера, С. Троза, Д. Туртона, Е. Філкіна, Д. Шанда, Д. Шиманке та Б. Шоу.

© Карпенко О. В., 2012.

Невирішеною частиною загальної проблеми є науково-теоретичне обґрунтування використання терміну «послуги», який, незважаючи на широке вживання у галузі державного управління, так і не отримав однозначного трактування та адекватного категоріального оформлення його видових складових.

Постановка завдання. Завданням статті є проведення порівняльного аналізу наукових підходів українських та російських дослідників, щодо використання категорій послуг у науці державного управління з метою впорядкування й розмежування тлумачень основних утворюючих термінів: «публічні послуги», «адміністративні послуги», «державні (муніципальні) послуги» та «управлінські послуги».

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи наявну джерельну базу, розглянемо основні наукові підходи щодо відмінностей у тлумаченні та розмежування у використанні базових термінів понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами державної влади (далі – ОДВ) та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Зазначимо, що у науковій літературі існує декілька обґрунтованих позицій щодо різниці у розумінні вищезазначених термінів, тому вважаємо за доцільне проведення синтезу всіх особливостей та закономірностей мотивації щодо їх створення. Оскільки жодний з існуючих підходів не набув загальновизнаної усталеності, будемо вважати що всі вони мають лише концептуальний характер. Отже, розглянемо більш детально основні концепції розуміння категорій послуг, систематизуючи тлумачення термінів відповідно до їх видових ознак.

Відповідно до першого наукового підходу, якого притримуються О. Костюков, Е. Талапіна та Ю. Тихомиров, державними називають послуги, що надаються державою кожному окремому індивіду на його звернення, а публічними (суспільними) – необмеженій кількості осіб для забезпечення публічного (загальносуспільного) інтересу. При цьому, згадані дослідники вважають публічні послуги, більш широким поняттям, тому що вони складаються з багатьох складових, та охоплюють державні, муніципальні, адміністративні, соціальні, інформаційні та інші послуги. Крім того, до функцій державних органів належить як адміністративно-забезпечувальний напрям діяльності щодо процесу формування конкретної публічної послуги, так і надання можливості її безпосереднього виконання. На думку прихильників цієї концепції, процес надання публічних послуг надається як на платній, так і на безоплатній основі [1-3].

Автори другого наукового підходу бачать різницю між публічними та державними (муніципальними) послугами по-іншому, акцентуючи на розмежуванні послуго надавачів за суб'єктивною ознакою та елементами їхнього правового статусу. Зокрема, Л. Терещенко бачить більш вузьке значення державних (муніципальних) послуг у тому, що вони характеризуються лише державними органами (органами місцевого самоврядування) у якості суб'єкта надання, натомість публічні послуги продукуються як державними так і приватними структурами [4, с. 16].

Прихильники цих двох підходів притримуються думки, що органи виконавчої влади зобов'язані забезпечувати виконання кожної публічної послуги у кожному конкретному випадку, незалежно від того, державний це виконавець чи приватний. У разі надання публічної послуги приватним надавачем, якому делеговані виконавчі функції щодо реалізації, відповідні органи державного управління (або місцевого самоврядування) повинні забезпечити права юридичної чи фізичної особи на її отримання.

Концепцією третього підходу є розмежування категорії «публічні» та «суспільні» послуги за змістом фінансових проваджень. Російський вчений А. Нестеров до суспільних відносить загально спрямовані на громадськість послуги, які надаються на безоплатній основі (за рахунок використання громадських фондів), а до публічних – суспільно значимі платні послуги, що надаються комерційними структурами за врегульованою державою ціною. Окрім того, процедура їх реалізації здійснюється відповідно до окремих суспільних та громадських регламентів з надання послуг. Згідно з цією концепціэю, до державних (муніципальних) відносять безоплатні послуги, які надаються громадянам за їх добровільним зверненням уповноваженими особами відповідно до законодавчо визначених регламентів і стандартів за рахунок використання державних ресурсів [5, с. 23].

Згідно з четвертим науковим підходом, викладеним у «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», публічні послуги розділяють на державні та муніципальні, у залежності від суб'єктної ознаки надавача та джерела їхнього фінансування. Так, згідно із загальними положеннями зазначеної концепції, до публічних відносять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні. Державні послуги надаються за рахунок коштів державного бюджету органами державної (здебільш виконавчої) влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також ОМС в порядку виконання делегованих їм державою повноважень. Автори концепції акцентують на тому, що муніципальні послуги надаються за рахунок коштів місцевого бюджету ОМС, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. Окремо, як важливу складову державних та муніципальних послуг, виділяють адміністративні послуги, що є результатом здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [6].

Модернізуючи зазначену концепцію, В. Сороко, А. Вишневський, О. Рогожин та Ю. Привалов запропонували цікаву гіпотезу певного розширення понятійного поля сфери надання послуг шляхом визначення терміну «державні послуги» як такого, що об'єднує поняття управлінської та адміністративної послуги. Науковці вважають, що державною послугою є надання користувачам результатів виконання функцій державної влади, за допомогою яких виконуються зобов'язання держави перед громадянами (забезпечення реалізації їхніх прав і обов'язків). У цьому контексті під управлінською послугою розуміється «...результат функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя. Натомість, адміністративна послуга розглядається як результат роботи виконавчого механізму державного органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб на їхнє звернення в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у законодавчо визначеному порядку» [7, с. 15].

Прихильниками п'ятої концепції є сучасні корифеї вітчизняної галузі адміністративного права: В. Авер'янов,

І. Коліушко й В. Тимощук та І. Голосніченко, які у продовж тривалого часу в аналітичному Центрі політико-правових реформ займаються вивченням проблематики покращення надання послуг населенню органами влади в Україні. В період з 2001 по 2011 рр. погляди зазначених науковців постійно змінювались. Спочатку вони визнали, що сучасна демократична держава, перебуваючи на службі у суспільства, надає громадянам управлінські послуги – різноманітні дії, що спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод. Разом з тим науковці вважають категорією «публічні послуги» більш широкою, тому що вона об'єднує як «державні (муніципальні) послуги», так і «не управлінські послуги» (освітні, медичні тощо) [8, с. 24–25]. Пізніше, в рамках наукової риторики галузі адміністративного права, В. Тимощук, заперечуючи усталений переклад термінів «public administration» та «public services» – як «державні послуги» (або державна служба, що походить від державного «служіння») та «державне управління», пропонує дослівну інтерпретацію термінів – «публічні послуги» і «публічне адміністрування». Потім, спираючись на такий буквальний переклад, запроваджує у наукові дослідження та нормотворчу практику замість поняття «управлінські послуги» – більш вузьку за значенням дефініцію «адміністративні послуги». Дослідник обґрунтовує це суб'єктною приналежністю до надавача послуги (адміністрації чи адміністративного органу), а також наявністю «владно-публічної (адміністративної) природи їхньої діяльності [9, с. 117]. У подальших дослідженнях автори наукового підходу під адміністративними послугами розуміють «…публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень вчиненням реєстраційних дій тощо» [10, с. 9; 11, с. 17].

Автором концепції шостого наукового підходу є російській економіст А. Шаститко, який розглядає використання різних категорій послуг через призму підвищення ефективності державного управління. В цьому контексті він дає таке визначення: «публічні послуги органів державної влади та управління – це приватні (індивідуальні) блага, що надаються органами державної влади та управління громадянам, як правило у фізичній формі послуг». Для більш детального визначення суті «публічних послуг» автор використовує два наукові підходи – емпіричний та теоретичний. У рамках першого підходу, публічними є послуги, що надаються (у зв'язку з виконанням владних функцій) органами виконавчої влади та їх установами при безпосередній взаємодії з громадянами. За другого підходу, публічними він вважає послуги, які мають властивості приватних благ, але безпосередньо пов'язані зі специфікацією та захистом прав власності окремих осіб. А. Шаститко зазначає, що в економічному сенсі, держава надає послуги, які є суспільними благами [12, с. 157]. Пізніше, удосконалюючи практичні механізми реалізації цієї концепції, І. Мурзина використовує поняття «аутсорсинг», в контексті організації органами державної влади надання публічних послуг приватними організаціями [13, с. 178].

Підсумовуючи проведений аналіз особливостей теоретичних підходів українських та російських науковців щодо різниці трактувань категорій послуг у науці державного управління, зазначимо притаманну всім концепціям контроверсійність у розумінні дефініцій «публічні» та «адміністративні» послуги. Спробуємо проаналізувати природу розбіжностей, що спонукають багатьох авторів довільно використовувати зазначені терміни, користуючись тим, що понятійно-категоріальний апарат науки державного управління перебуває на стадії формування.

Розглянемо етимологічне походження терміну «публічний» в українській мові. Незважаючи на те, що у більшості словників під публічністю розуміється прилюдність, привселюдність, гласність або відкритість, існує й інше історичне усталено-негативне сприйняття цього слова в українського громадянина, яке пов'язують з ганьбою, соромом та особами поганої поведінки, що надають інтимні послуги у публічних домах [14, с. 842–843]. Таке уявлення пов'язане передусім з тим, що ідея «публічності» послуг не є притаманною українському суспільству, а використовується здебільш у західноєвропейських та заокеанських системах державного управління, а її походження пов'язано з необхідністю відокремити діяльність із забезпечення загальносуспільних потреб (досягнення позитивного соціального ефекту) від приватного сервісу, метою якого є отримання прибутку. В ідеалі до публічних відносять послуги як державних інституцій, так і приватних установ, що не перебувають в їхньому управлінні, але продукують послуги, які забезпечують суспільні потреби на засадах громадянської відповідальності. Згідно з нормативно-правовою базою України публічні послуги надаються виключно ОДВ, ОМС, підприємствами, установами, організаціями, які перебуваючи в їх управлінні [6, с. 167], на жаль, більшість зазначених суб'єктів надання послуг лише декларують принципи справедливості на шляху до розбудови сервісної держави.

Дефініція «публічні послуги» є похідною від родового терміну «публічне управління», який в сучасній інтерпретації вітчизняних дослідників пропонується як синтез державного та громадського управління. Сьогодні в українському суспільстві (як і у більшості пострадянських країн) домінуюче значення має державно-управлінський вплив на всі суспільні відносини. На думку І. Розпутенка, «український науково-комуністичний істеблішмент» штучно нав'язує думку про первинність «публічного» над «державним», намагаючись помилково підмінити існуючі виконавчо-розпорядчі функції держави на віртуальні контрольно-наглядові. Таке твердження ґрунтується на тому, що публічне управління являє собою процес децентралізації основних функцій держави. Специфіка децентралізації як відчуження частини державної влади зумовлює необхідність поділу суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією виключно держави, і ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суб'єктам, зокрема громадським об'єднанням, організаціям тощо [15, с. 23–24].

На думку автора, в умовах відсутності дієздатних інститутів громадянського суспільства, подальше практичне використання терміну «публічність» у сфері надання послуг органами влади в Україні є неприпустимим, враховуючи його етимологічну неприйнятність українській ментальності й невідповідність існуючого трактування фактичному розумінню його суті, значенню та притаманним властивостям по відношенню до концепції сервісної держави.

На жаль, як зазначає той же І. Розпутенко, зараз в Україні відбувається «вульгаризація науки державного управління» внаслідок одночасного використання у її понятійно-категоріальному апараті різних визначень синонімічних термінів. Продовжуючи цю думку, інший провідний український фахівець П. Надолішний зазначає, що невірне тлумачення окремих понять є результатом

механічного калькування зарубіжної термінології, що стає перешкодою для адекватного відображення реалій у вітчизняній теорії державного управління. Науковець підкреслює: «…при запозиченні понять із зарубіжних джерел поза увагою залишається те, що між терміном і поняттям є суттєва різниця. І, що не менш важливо, знаходити, наприклад, англійські відповідники українським, а не тільки українські – англійським» [15, с. 42]. Насамперед, це стосується буквального перекладу терміну «public administration» як «публічне адміністрування», що останніми роками у чисельних наукових працях обґрунтовується прагненням розширити традиційне розуміння терміну «державне управління» за рахунок розвитку місцевого самоврядування та процесів формування громадянського суспільства. Від утворюючого поняття «адміністрування» набувають видової ознаки й послуги органів державного управління, які у нормативно-правових актах України отримали відповідну назву – «адміністративні».

У законопроекті «Про адміністративні послуги» (ухваленому в першому читанні Верховною Радою України 9 грудня 2011 р.), під адміністративними послугами розуміється прийняття адміністративного акта за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання нею визначених законом обов'язків [16]. Однак у практичній діяльності сучасні адміністративні послуги виражають лише емпіричний комплекс заходів з організаційно-виконавчої (передусім дозвільно-розпорядчої) діяльності органів виконавчої влади спрямованої насамперед на спрощення дозвільних процедур у сфері підприємництва (отримання необхідних документів на здійснення відповідної діяльності). Таке використання адміністративних послуг лише як профільного виконавчого інструменту значно звужує їх значення, внаслідок чого не враховується процес реалізації (здійснення) державної політики для забезпечення суспільних благ в цілому (потреб, інтересів, прав, свобод фізичних та юридичних осіб), а також існування інших державних та муніципальних послуг (соціальних, медичних, освітніх, рекреаційних, науково-технічних, охоронних, митних, консультативних, експертних, комунальних тощо). Крім того, вживання терміну «адміністративні послуги» суперечить стратегії сучасної реформи органів державної влади та управління, яка ґрунтується на переході від застарілого командно-розпорядчого адміністрування до засад європейських стандартів сервісної держави (пріоритет – надання якісних управлінських послуг), що детально розглядалось автором у попередніх дослідженнях [17, с. 3]. До речі, навіть сам термін «адміністрування» за В. Малиновським являє собою формальне, бюрократичне управління, яке здійснюється шляхом наказів і розпоряджень [18, с. 15].

Висновки

Проведений аналіз наукових підходів українських та російських дослідників, щодо використання категорій послуг у науці державного управління дає можливість сформулювати ряд висновків:

1. Встановлено притаманну всім концепціям контроверсійність тлумачень основних утворюючих дефініцій понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.

2. Обґрунтовано помилковість використання понять «публічні послуги» та «адміністративні послуги» як у науці державного управління, так і у практичній діяльності через невідповідність розуміння їх значень основним засадам новітньої реформи державного управління в Україні, ментальності українського суспільства та вимогам реалізації європейської моделі сервісної держави.

3. Запропоновано в процесі створення вітчизняних законодавчих і нормативно-правових актів в Україні повернутись до використання дефініції «управлінські послуги», суть якої адекватно відповідає сучасним реаліям практичної сфери державного управління.

Теоретичному обґрунтуванню пріоритетності «управлінського» над «адміністративним» в науці державного управління та проблематиці виникнення їхньої дихотомії автор приділить увагу у подальших наукових розробках.

Література.

1. Костюков А. Н. Понятия и виды публичных услуг А. Н. Костюков // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. ст. / общ. ред.: Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелева. – М., 2007. – С. 1–7.

2. Талапина Э. В. Публичные функции в экономике / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.

3. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

4. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.

5. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22–26.

6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90 // Офіц. вісн. України. – 2006. – №7. – Ст. 367.

7. Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин ; за ред. Ю. О. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 180 с.

8. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / за заг. ред. І. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72 с.

9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

10. Тимощук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимощук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

11. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / за заг. ред. В. Тимощука. – Вид. 2-ге, доповн. і доопрац. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

12. Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Е. Шаститко // Вопр. экономики. – 2004. – № 7. – С. 150–155.

13. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин, В. Н. Ретинская, И. А. Мурзина, И. Г. Кревский, А. В. Луканин, О. С. Кошевой. Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – Москва, 2008. – 321 с.

14. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.: 42000 сл. Т. 3. ОБЕ-РОБ / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 2001. – 927 с.

15. Публічне управління: теорія і практика : монографія / [авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.

16. Про адміністративні послуги : проект Закону України від 9 лист. 2011 р № 9435 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Електрон. дані. – К., 2011. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734. – Назва з екрана.

17. Карпенко А. В. Предоставление управленческих услуг государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины / А. В. Карпенко // Известия Академии управления: теория, стратегии, инновации. – 2011. – № 5. – С. 3–11.

18. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

УДК 342.5:005

Лариса Пермякова

ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ТА СТРУКТУРИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ УСТАНОВ

В статті розкривається співвідношення поміж національною, професійною та організаційною культурами. Аналізуються існуючі підходи до структури організаційної культури. Робляться висновки про домінуючий тип організаційної культури в залежності від типу публічної організації.

Ключові слова: *організаційна культура, публічна установа, організаційний аналіз.*

Постановка проблеми

В сучасній науці управління помітно збільшується зацікавленість теоретичними та прикладними дослідженнями організаційної або, як вважають деякі фахівці, корпоративної культури. Найбільш активно вітчизняними вченими опрацьовується організаційно-культурна проблематика в комерційних структурах: банках, торговельних компаніях, промислових підприємствах. Що стосується органів державного управління та місцевого самоврядування, то тут дослідницький інтерес виявляється більш слабким, хоча його динаміка має тенденцію до нарощування. Це пояснюється теоретичною та практичною значущістю вирішення глибокого протиріччя між бюрократичною культурою служби в органах публічної влади, базовими уявленнями, цінностями та нормами, що тут склалися, з одного боку, та вимогами суспільства та держави, що зафіксовані не лише в різного роду державних програмах реформування системи публічного управління та служби, але й в ході опитувань громадської думки, яке надзвичайно низько оцінює ефективність публічного управління та результативність діяльності службовців. Отже, перспективи реформування публічної служби в Україні, у тому числі модернізації її організаційної культури, стан якої досліджений вкрай недостатньо обумовлює необхідність звернення до теоретичних питань організаційної культури, у тому числі питань її структури та класифікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У вітчизняних дослідженнях організаційної культури питання її класифікації та структури набуло певного висвітлення. Маються на увазі, перш за все, праці: В. Аніщенка, В. Бабаєва, О. Бабич, Р. Войтович, Л. Воронька, І. Колосовської, В. Кузьменко, А. Ліпенцева, Ю. Наврузова, І. Нинюк, Т. Маматової, Н. Мельтюхової, Є. Сергієнка, Я. Сікач, С. Яроміч та ін. Зазначеним авторам вдалося встановити деякі емпіричні факти та зробити теоретичні узагальнення, іноді досить важливі для вдосконалення управління публічною службою. Проте слід також зазначити, що організаційно-культурна проблематика у цілому та публічного сектору зокрема, не отримала у вітчизняній науці адекватної концептуальної та методичної розробки. Зазначена обставина обмежує можливості практичного застосування наукових рекомендацій з метою вдосконалення організації публічної служби та орієнтує на розширення та поглиблення досліджень у цьому предметному полі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте, слід звернути увагу на ряд невирішених проблем, пов'язаних з дослідженням організаційної культури та прикладним використанням в управлінні отриманих результатів. Мається на увазі наступне:

- недостатнє розроблення теорії та понятійного апарату, наслідком чого є термінологічний розлад у трактуванні змісту, структури та функцій організаційної культури публічних установ;
- методологічна нерозбірливість, що має прояв в працях вітчизняних фахівців, які не приділяють належної уваги концептуальним аспектам власних досліджень;
- дефіцит емпіричних досліджень організаційної культури органів публічної влади в Україні, наслідком чого стає обмеженість інформаційної бази та методичного арсеналу відповідних досліджень;
- нестача досвіду та ефективних технологій прикладного використання результатів досліджень з метою вдосконалення культури та діяльності організацій;
- обмеженість знань багатьох керівників та спеціалістів про зміст організаційної культури, можливостях та методах її використання як інструмента вдосконалення діяльності органів публічної влади.

Мета

Метою статті є розгляд існуючих класифікацій організаційної культури з її прив'язкою до конкретних органів публічної влади та публічних установ.

Виклад основного матеріалу

Аналізуючи існуючі підходи до класифікації організаційної культури, зіштовхуючись з їх великою різноманітністю та складністю, дослідники намагаються, насамперед, впорядкувати існуючі підходи. Сама можливість класифікації організаційної культури, безперечно, є дуже важливою для її порівняння, оцінки та наукових передбачень. Проте, системні погляди на типологію культур передбачають існування цілого ряду підстав для класифікації, які сприймаються як більш-менш рівноправні та рівноцінні. Вибір системи класифікації визначається завданнями конкретних досліджень. Таким чином, при порівнянні культур та субкультур завжди обираються характеристики або їх сукупності, які обґрунтовуються як значущі для типології об'єктів у зв'язку із вирішенням певного завдання [1, с. 49].

Існують різні способи класифікації культури у відповідності із географічними, економічними, історичними, релігійними, мовними, політичними та іншими критеріями.

Однією з найбільш важливих характеристик будь-якої організації, у тому числі публічної, є її взаємозв'язок із зовнішнім середовищем. Виходячи з цього, Т. Пітерс та Р. Уотермен [2, с. 173] виділяють наступні рівні організаційної культури. На макрорівні, на їх погляд, знаходиться національна культура, на мезорівні – професійна

© Пермякова Л.Д., 2012.