

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.076:330.342.146

Олександр Карпенко

доцент кафедри державної політики

та суспільного розвитку НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.

СОЦІАЛЬНА ЧИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: ВІДМІННОСТІ ТА ПРОТИРІЧЧЯ В ІДЕОЛОГІЇ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ВІД ІМЕНІ ДЕРЖАВИ

Встановлено відмінності соціальної й сервісно-орієнтованої державної політики в контексті співвідношення сфери управлінських послуг та інших функцій державного управління. Визначено, що на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні управлінським послугам необхідно відвести роль базової функції держави, за якої будь-яка діяльність органів влади від її імені є сервісною. Доведено, що соціальна державна політика може не бути політикою з надання управлінських послуг в тому разі, якщо розглядати підтримку соціальної сфери як обов'язок держави на засадах класичного патерналізму. Обґрунтовано передчасність запровадження до вітчизняної сфери державного управління комунітаристської концепції «політичних мереж» через неможливість застосування таких суспільних відносин, за яких держава, замість здійснення своїх повноважень через інститути влади, лише регулюватиме зв'язки та взаємовідношення всіх акторів сервісної діяльності.

***Ключові слова:** сервісна держава, соціальна держава, соціальна державна політика, сервісно-орієнтована державна політика, управлінські послуги*

Alexander Karpenko

associate Professor of the Public Policy & Social Development Department

NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration

SOCIAL OR SERVICE-ORIENTED PUBLIC POLICY: DIFFERENCES AND IDEOLOGY CONTRADICTION IN THE ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION ON BEHALF OF THE GOVERNMENT

Established differences of social and service-oriented public policy in the context of relationship public administration services areas and other functions of government. Due to the controversy regarding the understanding of the importance of the service sector authorities in the concepts of «public administration» and «new public management» there is a debate on the definition of the primacy of «service» or «social» state.

Determined that in the current development of social relations in Ukraine, public administration services should take the role of the basic functions of the state in which any activity of the authorities on behalf of a service is. Service government, which is formed and implemented service-oriented politics, it is always the welfare state, since the scope for providing public administration services Society estimates sociality of government – that provide services made on social conditions. However, note that the public administration services are extremely social orientation is one of the varieties of government services, which are classified according to their scope of delivery. It is proved that social public policy can not be a policy to provide public administration services, if considered social support as a duty of the state (based on the classic paternalism). In the context of the traditional concept of «public administration» sociality state provided primarily by legal and by-laws, the activities of public authorities and local governments and government services are only one of the support functions of government, basic of which are such as organization, planning, regulation, implementation, coordination, monitoring and more. E-Governance Innovation plays only the role of service technologies for the implementation of electronic delivery. Service approach to the nature of the state associated with the following areas of optimization authoritative legal activities as the development of network forms of administrative cooperation within the framework of the concept of «policy network», which dates back to the theory of «inter-organizational» relationships.

The concept of political networks change the dominant role of the state in policy, which is, along with non-governmental organizations (civil society) only one of its formulation and implementation. According to this concept, governance receives a new conceptual meaning, the essence of which is to control or even regulation establishing relationships between the processes of the network is not in the context of a strategy (policy), and to political decision-making. According to many analysts state service and network management improvement methodology of correcting most of the existing shortcomings of bureaucratic management style, particularly categorically way to influence others, pointing to systemic issues and practical

© Карпенко О. В., 2016.

problems of interaction between state and society in traditional forms and techniques of management. Proved premature introduction into the national sphere of government komunitarystskoyi concept of «policy network», because of the inability to use such social relations in which the state, instead of exercising their powers through the institutions of government, regulate only relations and the relationship of the actors of the service.

Key words: service state, social state, social state policy, service-oriented public policy, management services.

Александр Карпенко

доцент кафедри державної політики та соціального розвитку
НАГУ при Президенті України, доктор наук державного управління

СОЦИАЛЬНАЯ ИЛИ СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА: ОТЛИЧИЯ И ПРОТИВОРЕЧИЯ В ИДЕОЛОГИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ УСЛУГ ОТ ИМЕНИ ГОСУДАРСТВА

Установлены различия социальной и сервисно-ориентированной государственной политики в контексте соотношения сферы управленческих услуг и других функций государственного управления. Определено, что на современном этапе развития общественных отношений в Украине управленческим услугам следует отвести роль базовой функции государства, при которой любая деятельность органов власти от его имени является сервисной. Доказано, что социальная государственная политика может не быть политикой по предоставлению управленческих услуг в том случае, если рассматривать поддержку социальной сферы как обязанность государства (на основе классического патернализма). Дано обоснование преждевременности использования в отечественной сфере государственного управления коммуитаристской концепции «политических сетей» из-за невозможности применения таких общественных отношений, при которых государство, вместо осуществления своих полномочий через институты власти, будет лишь регулировать связи и взаимоотношения всех участников сервисной деятельности.

Ключевые слова: сервисное государство, социальное государство, социальная государственная политика, сервисно-ориентированная государственная политика, управленческие услуги.

Розуміння поняття сервісу та його дослідження у вітчизняній державно-управлінській науці до недавня пов'язувалось лише з третинним сектором економіки – сферою послуг. При цьому, багатьма прихильниками старої класичної концепції державного управління («адміністративного менеджменту») ігнорувалась навіть можливість побудови в Україні сервісної держави, а роль сервісної діяльності від імені держави зводилась лише до допоміжної (вторинної) функції з надання «адміністративних послуг» органами влади. Однак, тенденції розвитку глобалізації світової економіки у розвинених країнах спричинила інше бачення місця та ролі громадянина, його взаємовідносин з державою, а тому реформування системи державного управління здійснювалось на основі нової «моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу» [1, с. 131] або теорії «сервісної держави». Так, у США за даними статистичного порталу Міністерства праці (<http://www.bls.gov>) станом на 1 січня 2015 р. тільки 18 % працездатних громадян зайняті у первинному та вторинному секторах економіки (сільське господарство, промисловість та будівництво), а всі інші працюють у сфері послуг, які надаються не тільки бізнесом, але й органами влади та недержавними/громадськими організаціями. У цьому контексті слід розрізняти сферу послуг як складову економіки та «високу американську місію» – служіння народові, тому функції держави тут від законотворчості до національної безпеки відносять до сервісної діяльності органів влади.

Проблематику «клієнтизму» та «сервізації» державного управління у своїх працях вивчали Г. Аванесова, І. Бачило, Ю. Дубровін, Е. Карловська, Я. Коженко, Е. Талапіна, В. Тертичка, Е. Форстхоф,

К. Шадибеков. Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених, якими опрацьовано значний масив наукового знання та опубліковано чимало наукових праць, слід зазначити, що у державно-управлінських дослідженнях й дотепер не вирішено частину загальної проблеми є науково-теоретичне обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування відмінностей соціальної й сервісно-орієнтованої державної політики, а також визначення шляхів та можливостей їх співіснування задля уникнення суспільних протиріч.

Сервісна модель економіки не передбачає домінування держави у створенні умов для життєдіяльності в країні за принципом «згори→вниз», а сприяє формуванню іншої вертикалі «знизу→вгору», коли ініціатива спрямовується від недержавних, громадських організацій та бізнес-асоціацій, а також залучаються прості громадяни для ініціації позитивних системних змін у функціонуванні суспільства. Сервісний принцип взаємодії слід розглядати як форму організації діяльності, а в основі розуміння сутності сервісної держави лежить зміна ролі громадянина (громадянського суспільства) у державному управлінні. Витоки осмислення сервісного характеру відносин громадян і держави беруть початок від ідеї Аристотеля щодо участі всіх громадян в управлінні державою як безсумнівного блага. Вектор підвищення ролі і значення громадянина в державному управлінні з об'єкта впливу держави на реального учасника управлінських процесів послідовно простежується в еволюціонуванні різних концепцій державного управління: public administration → new public management & policy network → good

governance. Парадигма «сервісування» у галузі державного управління розглядається російською дослідницею Є. Карловською як інноваційна стратегія, яка пов'язана з «переміщенням діяльності зі сфери адміністративного провадження в сферу соціально-економічної діяльності з метою максимізації споживчої забезпеченості (сервіс як процес) і підвищення на цій основі ефективності інституціональних одиниць сектора державного управління (сервіс як результат)» [2, с. 88]. Натомість, організаційно-процедурний характер категорії «сервісування» відображає термін «сервісна діяльність», під яким у галузі економіки Г. Аванесова розуміє специфічну активність професійно підготовлених людей, які вступають у соціальні відносини для реалізації суспільних, групових та індивідуальних послуг в рамках ринкових відносин [3, с. 46].

Слід погодитись із Я. Коженко, що сервісний підхід до державного управління є цілісним правовим феноменом, котрий містить у собі універсальні та специфічні закономірності функціонування й самоорганізації владних відносин, які характеризуються відповідними типологічними, аксіологічними, онтологічними та морфологічними особливостями. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній взаємодії: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання і реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. У «сервісній» організації управління домінуючим показником ефективності виступає «задоволеність споживачів» [4, с. 745].

Останнім часом у вітчизняних наукових дослідженнях особливої актуальності набула дискусія щодо співвідношення понять «сервісна держава» – «соціальна держава», «сервісно-орієнтована державна політика» – та «державна соціальна політика». Зазначимо, що дехто спромігся навіть об'єднати різні, а іноді навіть взаємовиключні, за змістовним наповненням значення «сервісної» та «соціальної» складової державної політики у штучно утвореному терміні «соціально-орієнтована сервісна політика держави», трактуючи його як «узгоджену систему заходів з розробки, реалізації та контролю пріоритетних напрямів державної політики, спрямованих на задоволення потреб громадян у доступі до суспільних благ, узгоджену з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави» [5, с. 16].

У зв'язку з протиріччям щодо розуміння значущості сфери надання управлінських послуг органами влади у концепціях класичного адміністративного управління та нового державного менеджменту виникає дискусія щодо визначення первинності «сервісної» чи «соціальної» держави. Спробуємо розібратись, яке з цих понять має більш широке значення в означеному термінологічному полі дослідження.

На думку автора, сервісна держава, в якій формується та реалізується сервісно-орієнтована політика, це завжди соціальна держава, оскільки саме за сферою надання послуг суспільство оцінює соціальність державного управління – тобто надання послуг здійснюється на соціальних умовах. При цьому зазначимо, що послуги, які мають виключно соціальне спрямування, є одним з різновидів сервісів органів влади, які класифікуються відповідно до сфери їхнього надання. Однак, соціальна державна політика може не бути по-

літикою з надання послуг, в тому разі, якщо розглядати підтримку соціальної сфери як обов'язок держави (на засадах класичного патерналізму). Тому, в контексті традиційної концепції адміністративного менеджменту соціальність держави забезпечується передусім законними та підзаконними актами, діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а послуги органів влади стають лише однією з допоміжних функцій державного управління, базовими серед яких залишаються такі, як: організація, планування, регулювання, виконання, координація, контроль тощо. Інновації e-Governance відіграють лише роль обслуговуючих технологій з реалізації їх електронного надання.

Підсумовуючи роль послуг органів влади в соціальній державі у відповідності до класичної теорії адміністративного управління, наведемо думку ще одного російського вченого І. Бачила, який вважає, що соціальна держава лише в певній частині може вважатись сервісною, якщо вона не вичерпує функції органів влади з надання умов громадянам та організаціям для реалізації своїх соціальних та інших прав [6, с. 7].

В концепції нового державного менеджменту послугам відводиться зовсім інша роль, відповідно до якої, їх надання органами влади є базовою функцією держави, тобто будь-яка діяльність держави є сервісною. Іншими словами, для реалізації сервісно-орієнтованої державної політики застосовуються всі класичні функції державного управління, або функції державного управління ототожнюються з функціями управлінських послуг органів влади. Під управлінськими послугами ми вважаємо результат формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики для забезпечення інтересів, прав, потреб як суспільства, так і окремого громадянина [7, с. 128].

Поняття «сервісної держави» не має усталеного трактування у вітчизняній та зарубіжній науці, але на думку автора, слід погодитись з визначенням, наведеним у термінологічному словнику К. Шадибекова та використовувати його у подальших дослідженнях, а саме: «Сервісна держава – модель розвитку держави, де призначення держави розглядається через надання послуг суспільству, індивіду». Сервісна концепція розглядає практично будь-яку діяльність держави щодо взаємодії з суспільством, людиною через надання управлінських (державних та муніципальних) послуг [8, с. 299–300]. Таке бачення ролі держави відповідає існуючим європейським реаліям. Наприклад, згідно з французькою доктриною, держава виникає із суспільного договору та легітимно здійснює свої повноваження через державну службу, що надає послуги як все, що виконується від імені держави, – провадить діяльність на благо суспільного інтересу та регулюється нормами права (від судочинства до комунального обслуговування та освіти). Державні сервіси можуть бути платними, безплатними та дотаційними [9, с. 289].

Подібно до французької доктрини сервісної держави, у німецькій науці поняття суспільних управлінських послуг традиційно використовується в контексті здійснення позитивного державного управління («good governance»), де функції управління з надання послуг переважають над владно-впливовими. В Німеччині основою цієї теорії стала запропонована у 1938 р. ідея Е. Форстхоффа щодо обслуговуючого характеру

державного управління. Вчений вперше обґрунтував необхідність зміни соціальної сутності сучасного державного управління від «зобов'язуючого» до «сервісного» [10, с. 28]. Згодом, у 1959 р. ця ідея трансформувалась в концепцію забезпечення життєдіяльності (потреб) суспільства, в якій управління з надання послуг одержує назву «позитивне (сервісне) управління» (Leistungsverwaltung) та стає базовою функцією держави, а також розглядається як цілісне явище (соціальне, економічне, політичне, правове тощо). Е. Форстхофф визначає, що основами взаємовідносин у сфері позитивного управління є взаємна участь (teilhabe) держави та громадян в процесі здійснення сервісної діяльності [11, с. 7; 9–10; 28].

В країнах ЄС функції забезпечення життєдіяльності реалізуються в умовах вільно-конкурентних ринкових відносин, що суперечить основам концепції соціальної держави, яка не допускає делегування повноважень з надання послуг від імені держави приватному сектору економіки, що неминуче призводить до кризи у взаємовідносинах влади та громадян. На відміну від України в країнах ЄС монополізація/дерегуляція управлінських (державних і муніципальних) послуг здійснюється з метою здешевлення вартості та спрощення процедур їх надання. В тому разі, якщо приватний сектор не виявляє бажання надавати суспільно-важливі послуги – необхідне державне втручання від механізмів стимулювання до безпосередньої організації сервісної діяльності. Слід зазначити, що відповідно до французької та німецької доктрин державного управління, органи влади несуть повну відповідальність за якість та ефективність надання суспільних (управлінських) послуг, незалежно від того, хто є безпосереднім виконавцем їх надання (державні інституції, муніципалітети, недержавні організації, приватний сектор).

Ідеологія сервісної держави поступово набула популярності у сфері державного управління багатьох розвинутих країн світу; так, сервісні процеси в загальноєвропейській практиці суспільного управління поширилися на діяльність всіх органів влади ЄС, що спричинило необхідність забезпечення уніфікації процесів надання управлінських послуг. У 1992 р. в сфері електронних комунікацій запроваджується новий термін – «універсальні послуги», який трактується як «мінімальні послуги встановленої якості, що надається будь-якому користувачеві за доступну ціну» [12, с. 21–22]. Згодом, Європейськими рамками інтероперабельності (EIF-1.0) [13, с. 17], затверджено перелік з 20 базових управлінських послуг, які обов'язкові для надання в електронній формі у кожній країні ЄС (12 з них передбачені для громадян, а 8 – для бізнесу), згодом визначено основні принципи, шляхи та механізми реалізації функціональної сумісності для всіх європейських державних адміністрацій, які здійснюють сервісну діяльність (EIF-2.0) [14].

Сервісний підхід щодо сутності держави пов'язаний з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережевих форм управлінської взаємодії в рамках розвитку концепції «політичних мереж» (policy network), яка бере свій початок з теорії «міжорганізаційних» відносин. Концепція політичних мереж змінює домінуючу роль держави у виробленні політики, яка стає наряду з недержавними організаціями (інститутами громадянського суспільства) лише

одним з суб'єктів її формування та реалізації. За цією концепцією, державне управління одержує нове концептуальне значення, сутність якого полягає в керуванні, або навіть в регулюванні процесів налагодження взаємовідносин між учасниками мереж не в контексті вироблення стратегії (політики), а задля ухвалення політичних рішень.

За твердженням багатьох аналітиків [15, с. 748] сервісна держава і мережева методологія вдосконалення управлінської діяльності «виправляють» більшість існуючих недоліків бюрократичного стилю управління, зокрема безапеляційного способу впливу на інших людей, вказуючи на системні вади та практичні проблеми взаємодії держави і суспільства при традиційних формах і технологіях управління.

На сучасному етапі реформування державного управління в Україні (в контексті нового державного менеджменту) управлінським послугам слід відвести роль базової функції держави, тобто будь-яка діяльність органів влади від її імені є сервісною. Таким чином, для формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики застосовуються всі класичні функції державного управління з метою надання послуг органами влади. Соціальна державна політика може не бути політикою з надання послуг, в тому разі, якщо розглядати підтримку соціальної сфери як обов'язок держави (на засадах класичного патерналізму). Тому, в контексті застарілої концепції адміністративного менеджменту, соціальність держави забезпечується передусім законними та підзаконними актами, діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а послуги органів влади стають лише однією з допоміжних функцій державного управління.

В переважній більшості країн світу, де на зміну ієрархічно побудованому адміністративному управлінню приходить новий державний менеджмент, функціонування «мережевих держав» є передчасним, через неможливість застосування виключно комунітаристської концепції політичних мереж, за якої держава, замість здійснення своїх повноважень через інститути влади, буде тільки регулювати зв'язки та взаємовідношення всіх акторів сервісної діяльності. Тому при побудові сервісної держави мережевий принцип суспільно-управлінської взаємодії слід розглядати тільки як форму організації управлінської діяльності, що дозволяє істотно знизити витрати традиційної політико-правової регламентації суспільних процесів, забезпечити більш мобільну взаємодію з громадськими інститутами та структурами.

Література.

1. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах ЕС / Ю. И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131–134.
2. Карловская Э. А. Сервизация в секторе государственного управления: постановка проблем / Э. А. Карловская // Уч. запис. Комсомольского-на-Амуре гос. тех. универ. – 2011. – № IV-2(8). – С. 87–92.
3. Аванесова Г. А. Сервисная деятельность: Историческая и современная практика, предпринимательство, менеджмент: учеб. пособие для студ. вузов / Г. А. Аванесова. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 320 с.
4. Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государ-

ственного управления в России: общее и отличное / Я. В. Коженко // *Фундаментальные исследования*. – 2012. – № 3. – С. 744–748.

5. Місюра В. Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави / В. Я. Місюра // *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. – 2015. – № 4. – С. 12–17.

6. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? Информационно-правовой аспект / И.Л.Бачило // *Право. Журнал высшей школы экономики*. – 2010. – № 1. – С. 3–11.

7. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О. В. Карпенко. – К.: АМУ, 2014. – 408 с.

8. Государственное и муниципальное управление : терминологический словарь / под общ. ред. К. Б. Шадыбекова. – изд. 2-ое, перераб. и дополн. – Бишкек, 2014. – 433 с.

9. Van Lang A. Dictionnaire de droit administratif / A. Van Lang, G. Gondouin, V. Inseguet-Brisset. – éd. 3-me. – Paris: Armand Colin, 2002. – P. 289–290.

10. Forsthoﬀ E. Die Verwaltung als Leistungsträger / Ernst Forsthoﬀ. – Stuttgart ; Berlin : Kohlhammer, 1938. – 50 s.

11. Forsthoﬀ E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung / Ernst Forsthoﬀ. – Stuttgart : Kohlhammer, 1959. – 63 s.

12. Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография / Э. В. Талапина, – М. : Юриспруденция, 2015. – 192 с.

13. European Interoperability Framework for pan-European eGovernment services. Version 1.0 [Electronic resource] / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 26 p. – Made of access: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>. – Title from the screen.

14. European Interoperability Framework (EIF) for European public services. Version 2.0 [Electronic resource] / European Commission. – Bruxelles, 2010. – 35 p. – Made of access: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf. – Title from the screen.

15. Коженко Я. В. Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект [Электронный ресурс] / Я. В. Коженко // *Современные проблемы науки и образования*. – Электрон. дан. – Москва, 2013. – № 2. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/article/view?id=8467>. – Загл. с экрана.